FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

RAPPORT

DÉC.
2024

Travailler dans la fonction publique

Le défi de l'attractivité

TRAVAILLER DANS LA FONCTION PUBLIQUE

LE DÉFI DE L'ATTRACTIVITÉ

Rapporteurs

Emmanuelle Prouet (coord.), Johanna Barasz et Anne Faure

FRANCE STRATÉGIE

DÉCEMBRE 2024

Ont contribué à ce projet

Les directeurs de projet : Hélène Garner, directrice du département Travail, emploi, compétences, et Gautier Maigne, directeur du département Société et politiques sociales.

L'équipe de France Stratégie : Xavier Destanne de Bernis, Vincent Donne, Jean Flamand, Émilien Gervais, Cécile Jolly, Antoine Naboulet et Clément Peruyero.

Les conseillers scientifiques : Christine Erhel, Pierre Périer et Camille Peugny

Les auteurs remercient Amine Chamkhi, Hector Girard, Frédéric Lainé pour leurs travaux complémentaires

.

SOMMAIRE

Synthèse **9**

Introduction **35**

PREMIÈRE PARTIE – OBJECTIVER LA CRISE D'ATTRACTIVITÉ : UNE ANALYSE RÉTROSPECTIVE ET PROSPECTIVE **43**

Chapitre introductif – L'émergence d'un problème public **45**

1. L'attractivité de la fonction publique s'impose à l'agenda **45**

1.1. Un chantier aujourd'hui « tout en haut de la pile » 45

1.2. Le problème de « l'attractivité » : des alarmes sur la qualité du service rendu 49

2. L'insuffisance de fonctionnaires : d'un problème d'offre de postes à un problème de candidats à l'embauche **53**

2.1. Trop ou pas assez : d'abord une question de choix 54

2.2. Des problèmes de recrutement vieux comme la fonction publique 57

2.3. « L'attractivité » : une reformulation de la question de la pénurie 60

3. Attractivité de la fonction publique : de quoi parle-t-on ? **62**

3.1. Un contexte de difficultés de recrutement généralisées au-delà de la fonction publique 62

3.2. Un phénomène multidimensionnel 65

3.3. Mesurer la réalité et l'ampleur de la crise d'attractivité : quels indicateurs pour quels phénomènes ? 66

Chapitre 1 – Le besoin d'agents publics : contexte et évolution de moyen terme **73**

1. Une croissance des besoins sociaux qui porte l'emploi public **74**

1.1. Une tertiarisation parallèle à un besoin croissant de services publics 74

1.2. Une hausse continue de l'emploi public pour couvrir les besoins 76
1.3. Le choix de l'emploi public : la France n'est pas une exception 84
1.4. Une croissance de l'emploi public alimentée par l'élévation de la qualification et la féminisation de la population active 88

2. L'évolution des effectifs de la fonction publique depuis le début du XXIe siècle et ses transformations structurelles 93

2.1. Depuis le milieu des années 2000, la croissance globale des effectifs est portée par les contractuels 94
2.2. Dans la FPE, une croissance des effectifs freinée depuis plus de quinze ans, malgré une forte hausse des contractuels 95
2.3. Dans la FPT, une croissance des effectifs ralentie depuis le début des années 2010, et portée par l'embauche de contractuels 105
2.4. Une croissance continue des effectifs dans la FPH, également portée par les contractuels 108

Chapitre 2 – Une crise d'un nouveau genre ? Les symptômes d'une dégradation durable de l'attractivité 111

1. Le désalignement de l'offre et de la demande : des concours qui ne font plus le plein 113

1.1. Jusqu'aux années 2010 : des tensions qui demeurent ponctuelles 113
1.2. Une baisse tendancielle du nombre de candidats aux concours qui paraît devenir relativement indifférent au nombre de postes offerts 116
1.3. Une baisse prolongée et généralisée des taux de sélectivité 121
1.4. Des difficultés de recrutement pour les agents contractuels aussi, mais moindres que dans le privé à métier équivalent dans la FPT 129

2. Des difficultés de plus en plus importantes à pourvoir les postes offerts 133

2.1. Des plafonds d'emploi non consommés dans la FPE 133
2.2. Des tensions dans la FPT relevées par les employeurs 139
2.3. … et des postes vacants qui se multiplient dans la FPH 141
2.4. Des tensions territorialisées 144

3. Une plus grande difficulté à « fidéliser » les agents 145

3.1. Quand l'attraction ne se concrétise pas : l'attrition post-concours ou en cours de formation 145
3.2. Les démissions 146
3.3. Les départs négociés dans le cadre de ruptures conventionnelles 151

Chapitre 3 – Une pénurie durable ? 153

1. Des difficultés de recrutement qui devraient s'accentuer et être plus élevées que dans le privé 155

1.1. Des déficits de main-d'œuvre plus marqués dans le secteur public du fait de sa démographie 155

1.2. Des déficits de main-d'œuvre variables selon les métiers 157

1.3. La concurrence privé-public pour attirer les professionnels dans les métiers en tension est donc amenée à perdurer voire à croître 159

2. Des besoins de recrutement tirés par une démographie vieillissante dans le secteur public 164

2.1. Davantage de départs en fin de carrière que dans le privé 164

2.2. En dépit d'une dynamique de l'emploi plus faible que dans le privé, les besoins de recrutement devraient être élevés dans le public 167

3. Moins de débutants disponibles pour la fonction publique 173

Chapitre 4 – Des viviers qui se contractent ? 177

1. Femmes et diplômés : des viviers essentiels de la fonction publique 177

1.1. Une féminisation aujourd'hui généralisée 177

1.2. Une part croissante et supérieure à celle du privé des diplômés dans tous les versants et pour toutes les générations 182

2. « Produit-on » suffisamment de (futurs) agents publics ? 187

2.1. Une concurrence accrue du secteur privé pour le recrutement des débutants 187

2.2. Des filières « pourvoyeuses » d'agents publics elles-mêmes de moins en moins attractives ? 194

SECONDE PARTIE – LES RAISONS D'UNE PERTE D'ATTRACTIVITÉ : IDENTIFIER LES LEVIERS POUR AGIR 205

Introduction 207

Chapitre 5 – Les valeurs de la fonction publique 215

1. La fonction publique, cet obscur objet peu désiré 215

1.1. La fonction publique : un contour et un contenu flou 215

1.2. Une image ambivalente de la fonction publique et des fonctionnaires 218

1.3. Un employeur qui inspire de la défiance 226

2. Valeurs du service public : des motivations qui se déconnectent du statut....229

2.1. Pourquoi intégrer la fonction publique ?....230

2.2. Fierté et utilité sociale : sens du métier et service du public plutôt que sens de la fonction publique ?....234

2.3. Une recherche de sens qui est cependant loin d'être attachée exclusivement à la fonction publique....238

2.4. À la recherche du sens perdu....240

Chapitre 6 – Les carrières dans la fonction publique sont-elles encore attractives ?....243

1. Sécurité de l'emploi et avantages sociaux confèrent-ils toujours à la fonction publique un statut privilégié ?....246

1.1. La sécurité de l'emploi ne ferait plus rêver ?....246

1.2. Elle reste pourtant un avantage marqué de la fonction publique....248

1.3. Sécurité de l'emploi : un argument devenu très relatif même en période de fort chômage ?....250

1.4. Des « avantages sociaux » du statut de fonctionnaire : peut-on encore parler d'arguments d'attractivité ?....253

2. Concours, affectations, mobilité géographique : autant de raisons de renoncer à la fonction publique ?....257

2.1. Des voies d'accès mal connues....257

2.2. Le concours, un modèle dépassé ?....260

2.3. Affectation et mobilités sous contraintes : un frein à l'entrée dans les carrières publiques....267

2.4. Le cas des enseignants : des contraintes aggravées par la pénurie....272

3. Fonctionnaire ou contractuel : les enjeux d'un choix de carrière....277

3.1. Les contrats à durée déterminée qui restent synonymes de précarisation....279

3.2. Des CDD qui ne sont pas une voie d'accès privilégiée à des emplois publics durables (CDI ou emplois statutaires)....285

3.3. Statutaires *vs* contractuels : des rémunérations différentes aux conséquences ambivalentes....288

3.4. Des contrats et de leurs effets sur les cadres de gestion RH de la fonction publique....290

4. La fonction publique : mais pour quelle(s) carrière(s) ?....292

4.1. Perception des carrières : « statiques » et « immobiles »....292

4.2. Malgré des perspectives de progression plus favorables dans le public....293

4.3. Carrières publiques : des perspectives favorables certes, mais peu de carrières ascensionnelles fortes 295

5. Mobilité sociale : les carrières publiques peuvent-elles encore tenir leurs promesses ? 297

5.1. Les perspectives d'ascension sociale : une réalité très peu perçue 298

5.2. Une fonction publique particulièrement attractive pour les diplômés des classes populaires 300

Chapitre 7 – Une perte d'attractivité salariale de la fonction publique ? 309

1. Attractivité salariale : entre perception et réalités 313

1.1. Une perception de l'attractivité salariale du public ambivalente 313

1.2. Objectiver le ressenti : pouvoir d'achat et positionnement relatif 315

2. Des gains moyens de pouvoir d'achat qui ne semblent pas suffisants pour combler un déficit d'attractivité 316

2.1. En moyenne, les salaires réels ont augmenté au cours de la décennie 2010 317

2.2. … mais pas pour tout le monde et pas de la même façon 327

2.3. … et moins que par le passé 333

3. Une perte d'attractivité de la fonction publique par rapport au secteur privé ? 341

3.1. Des indicateurs moyens qui tendent à confirmer une dégradation du positionnement de la fonction publique dans l'échelle des salaires 341

3.2. Un affaissement de la position salariale au fil des générations plus marqué pour la fonction publique 345

3.3. Le suivi des carrières salariales sur les années 2000 : la confirmation d'un déclassement relatif ? 347

Chapitre 8 – La qualité des emplois : un facteur central de l'attractivité 357

1. Conditions de travail : une situation plus favorable dans le public mais des signaux d'alerte 359

1.1. Contraintes physiques : une fonction publique plutôt moins exposée que le privé sauf pour la fonction publique hospitalière 359

1.2. Des risques psychosociaux importants qui alimentent une perte de sens 362

1.3. Des attentes fortes de management et de collectif 370

2. Une perte de sens nourrie par les évolutions passées 383

2.1. Le sentiment de ne plus « avoir les moyens de (bien) faire son travail » 384
2.2. Une faible reconnaissance et un sentiment d'abandon qui risquent de provoquer des conflits de valeurs 387
2.3. Les effets des réformes passées ? 392

3. Les risques pour l'attractivité et la fidélisation 397
3.1. Un enjeu important pour « fidéliser » jusqu'à la retraite 397
3.2. Des démissions silencieuses ? 399

4. Temps de travail et conciliation des temps : un argument décisif pour l'attractivité 409
4.1. Temps de travail et intensification 410
4.2. Temps partiel : aussi fréquent mais beaucoup moins souvent subi que dans le privé 416
4.3. Un recours plus aisé au télétravail pour certains 418
4.4. Conciliation vie professionnelle/vie personnelle : plus d'opportunités dans la fonction publique, sauf pour certains métiers particulièrement pénalisés 420
4.5. Un avantage perçu mais à consolider pour rester un argument d'attractivité 421

ANNEXES

Annexe 1 – Travaux et contributions inédits menés pour France Stratégie 429

Annexe 2 – Auditions et entretiens 431

Annexe 3 – Composition des groupes de travail 437

Annexe 4 – Les établissements du réseau des écoles du service public 441

Annexe 5 – Analyse lexicométrique : titres de presse et termes recherchés 443

Annexe 6 – Mobilité sociale : méthodologie et résultats complémentaires 445

Annexe 7 – Indicateurs de rémunération : champs et limites 449

Annexe 8 – Salaires : données complémentaires 453

Annexe 9 – Panel Tous salariés : méthodologie 457

Annexe 10 – Panel Tous salariés : salaires sur les cohortes de 26 ans à 33 ans 461

SYNTHÈSE

15 % des postes offerts aux concours de la fonction publique d'État non pourvus en 2022[1], 21 % des lits de l'APHP fermés la même année, dont 70 % par manque de personnel[2], 64 % des collectivités territoriales indiquant au moins un champ professionnel en tension en 2023[3]. Ces quelques chiffres constituent des signaux d'alerte : la fonction publique semble ne plus attirer suffisamment de vocations pour assurer sur l'ensemble du territoire la qualité et la continuité de tous les services publics.

Si la fonction publique a déjà été confrontée à des difficultés pour attirer les agents dont elle a besoin, la crise d'attractivité amorcée depuis une dizaine d'années est d'une nature et d'une ampleur nouvelles, et risque de se prolonger, voire de s'aggraver dans les années à venir.

Cette situation n'est cependant pas une fatalité : l'examen des différents déterminants de cette crise montre que la fonction publique a des atouts qu'il est possible de renforcer et mobiliser pour reconstruire son attractivité.

Encadré I – Aux origines de ce rapport

Un sujet majeur pour l'action publique

Dans le prolongement de ses travaux sur « la fabrique des politiques publiques », France Stratégie a souhaité inscrire le sujet de l'attractivité des métiers de la fonction publique à son programme de travail de 2023. Elle a alors proposé aux administrations et acteurs des trois versants de la fonction publique de contribuer à leurs travaux et chantiers déjà en cours sur ces sujets par des analyses visant à

[1] DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*.

[2] Cour des comptes (2023), *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai.

[3] Centre national de la fonction publique territoriale – CNFPT (2023), *Les métiers territoriaux en tension : attractivité et difficultés de recrutement des collectivités locales*, décembre.

objectiver les difficultés, à enrichir le diagnostic et à étudier les déterminants et leviers possibles.

Un travail synoptique inédit

Fruit de plus de dix-huit mois de travail, l'ensemble de ces travaux a porté sur les trois versants de la fonction publique – d'État, territoriale et hospitalière –, en vision rétrospective et prospective, et en comparaison avec le secteur privé.

S'y combinent une analyse transversale et par métiers (propres au secteur public ou exercés à la fois dans le secteur public et le secteur privé), avec deux focus spécifiques sur les professions du numérique et les enseignants.

Une alliance de méthodes qualitatives et quantitatives

Le rapport s'appuie sur la littérature existante (académique et administrative) mais mobilise aussi des travaux qualitatifs nouveaux :

– une enquête qualitative : 25 focus groupes et 26 entretiens avec des viviers potentiels de la fonction publique (étudiants et personnes en reconversion), des agents en poste et des démissionnaires des trois versants[1] ;

– près de 90 personnes auditionnées (chercheurs, organisations syndicales, responsables d'administrations des trois versants, etc.)[2].

Par ailleurs, le rapport utilise des analyses statistiques originales menées par France Stratégie et des chercheurs associés :

– sur la prospective des besoins de recrutement à l'horizon 2030, en déclinant l'exercice *Métiers 2030*[3] aux métiers du secteur public ;

– sur l'évolution quantitative des viviers universitaires qui alimentent traditionnellement les concours de la fonction publique (en particulier dans l'enseignement[4]) ;

– sur l'origine sociale des agents de la fonction publique et les mobilités durant la carrière[5] ;

[1] Verian pour France Stratégie (2024), *Servir ! L'attractivité de la fonction publique,* rapport d'analyse (non publié).

[2] La liste figure en Annexe 2 en fin de volume.

[3] France Stratégie/Dares (2022), *Métiers 2030. Rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications*, mars.

[4] Girard H. (2024), « Quelle évolution du vivier de recrutement des concours de la fonction publique ? », note de synthèse (non publiée).

[5] Peugny C. et Peyruro C., « La mobilité sociale dans la fonction publique », à paraître.

– sur l'attractivité salariale, en analysant l'évolution du pouvoir d'achat des agents publics dans le temps et en comparant les dynamiques salariales avec celles du secteur privé ;

– sur les conditions de travail et la qualité des emplois, déclinant pour les métiers du public des travaux déjà réalisés sur l'ensemble des salariés en France[1].

Un projet collectif

- Une équipe de France Stratégie transversale et pluridisciplinaire.
- Des échanges réguliers, notamment au sein de trois groupes de travail (transversal, Numérique, Éducation) associant les administrations (notamment DGAFP, DITP, DINUM, DGOS, DGRH-MEN, DREES, DEPP, Dares), des acteurs de la fonction publique (CNFPT, ADRHGCT, HCFEA, HCAAM, RESP, etc.)[2], des collectifs d'agents (Sens du service public, La Cordée, Nos services publics) et des chercheurs[3].

1. Le risque d'une perte d'attractivité durable

1.1. L'émergence d'un problème public

« La question de l'attractivité de la fonction publique, qui représente un emploi sur cinq en France, constitue un enjeu majeur pour les années à venir[4]. » Ce n'est pas la première fois que la fonction publique est confrontée à un déséquilibre entre ses besoins de personnel et le nombre et les qualifications des candidats à l'embauche. En réalité, « à

[1] Donne V., Elbaz A. et Erhel C. (2023), « Qualité de l'emploi : une question de métiers ? », *La Note d'analyse,* n° 130 (15), France Stratégie, décembre.

[2] DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique. DITP : Direction interministérielle de la Transformation publique. DINUM : Direction interministérielle du Numérique. DGOS : Direction générale de l'Offre de soins. DGRH-MEN : Direction générale des ressources humaines-Ministère de l'Éducation nationale. DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance. DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale. ADRHGCT : Association des DRH des grandes collectivités territoriales. HCFEA : Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. HCAAM : Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. RESP : Réseau des écoles de service public.

[3] Voir la liste en Annexe 3.

[4] Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, lettre de mission du 21 septembre 2021, *in* Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, rapport, p. 53.

aucun moment il n'y a eu de période normale[1] » de recrutement dans la fonction publique, du fait de facteurs démographiques et économiques conjoncturels qui ont régulièrement augmenté les besoins ou raréfié les viviers.

La très forte croissance des effectifs dans la seconde moitié du XX^e^ siècle, liée au « choix de l'emploi public » pour couvrir des besoins sociaux toujours plus importants (santé, éducation, etc.), s'est ainsi accompagnée, dans les années 1955-1965 et à la fin des années 1980 notamment, de crises sporadiques du recrutement, plus ou moins généralisées ou sectorielles. La fonction publique est cependant, jusque récemment, parvenue à pourvoir ses besoins par le recours à des viviers eux-mêmes en expansion – en s'appuyant sur l'intégration croissante des femmes, en particulier des femmes diplômées, sur le marché du travail et sur l'augmentation du niveau de qualification et de diplôme de la population.

Les insuffisances récurrentes du nombre de candidats aux concours de la fonction publique sont longtemps restées ponctuelles, résorbées en partie par des politiques volontaristes (campagnes de recrutement, amélioration des rémunérations et des carrières) et, surtout, contournées par l'embauche de contractuels dont une partie a été progressivement intégrée par des plans de titularisation.

Les difficultés actuelles sont d'une autre nature, dans un contexte de besoins de recrutement importants au cours des dernières décennies et de concurrence forte avec un secteur privé qui connaît également des tensions.

Encadré II – Repères

La France comptait en 2022 5,7 millions d'agents publics, répartis dans trois « versants » : la fonction publique d'État (45 %), la fonction publique territoriale (34 %) et la fonction publique hospitalière (21 %).

Entre 1991 et 2022, l'emploi salarié public a progressé de plus de 25 %, quand l'emploi salarié privé progressait lui de 32 %, avec une accélération ces dernières années. La croissance de l'emploi public s'est ralentie depuis une quinzaine d'années et est désormais portée par celle des contractuels. La part de l'emploi public parmi l'ensemble des salariés a été relativement stable sur les trente dernières années, passant de 24 % au début des années 1990 à 22 % aujourd'hui.

[1] Bodiguel J.-L. et Rouban L. (1991), *Le fonctionnaire détrôné ? L'État au risque de la modernisation*, Presses de Sciences Po, p. 258.

Multidimensionnelle et s'installant dans la durée, la crise d'attractivité qui touche aujourd'hui les trois versants de la fonction publique est caractérisée par une fragilisation de la plupart des éléments qui, « matériellement ou symboliquement », attirent vers la fonction publique, maintiennent ou altèrent l'intérêt premier pour ses métiers, permettent « d'envisager des mobilités pour les rejoindre ou *a contrario* pour les quitter[1] ». Cette fragilisation s'observe désormais à tous les moments de la relation de travail : avant l'embauche, pendant le processus de recrutement, au début de la carrière et en cours de carrière. Le phénomène est d'autant plus préoccupant que la pénurie engendre la pénurie. Une spirale négative se met en place reliant les difficultés de recrutement, la dégradation des conditions de travail, la moindre qualité du service et le manque d'attractivité.

1.2. Une situation qui se dégrade depuis une quinzaine d'années

D'intensité et d'ampleur variables selon les versants, les territoires, les métiers et les catégories d'emploi, la crise se manifeste par la dégradation de nombreux indicateurs qui témoignent de l'existence de besoins durablement non couverts, y compris au-delà de périodes d'embauches intensives, sous l'effet d'une moindre appétence pour les emplois proposés dans la fonction publique, d'une contraction des candidatures et de leurs viviers mais aussi d'une capacité déclinante à retenir les agents (« fidélisation »). L'ajustement entre postes et candidats ne se fait plus, sans que le temps ou la conjoncture globale du marché du travail ne paraisse désormais résorber les décalages observés.

Une attractivité complexe à mesurer

Objectiver ces difficultés de manière transversale à l'ensemble de la fonction publique est complexe. En raison de la multiplicité des employeurs et des recruteurs dans la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH), et de la diversité des modalités de recrutement (tous les agents ne sont pas recrutés sur concours), on ne dispose pas d'indicateur unique et commun permettant avec le recul historique d'apprécier les évolutions, voire de comparer ces difficultés avec les employeurs privés (certains métiers recrutant à la fois dans le public et dans le privé). Pour cette raison, nous avons, dans cette étude, mobilisé de nombreuses sources, données et indicateurs de nature différente (rapports administratifs, documents budgétaires, données statistiques, enquêtes d'opinion, etc.). Si l'ampleur des difficultés d'attractivité est variable selon les métiers, les versants et les territoires, l'ensemble de ces données permet néanmoins d'identifier des évolutions structurelles convergentes.

[1] Farges G. et Szerdahelyi L. (2024), *En quête d'enseignants, regards croisés sur l'attractivité du métier*, Presses universitaires de Rennes, p. 10.

Des postes non pourvus

Dans la fonction publique d'État (FPE), les problèmes de recrutement affectent particulièrement les métiers des ministères qui recrutent le plus : Éducation nationale, ministère de l'Intérieur (gardiens de la paix, gendarmes), ministère des Finances, ministère de la Justice (surveillants pénitentiaires et, dans une moindre mesure, greffiers), armées (militaires du rang et sous-officiers mais aussi métiers techniques qui mobilisent des compétences spécifiques transposables dans le civil tels que informaticiens en cybersécurité et renseignement ou ingénieurs dans le domaine de l'armement). Mais ces difficultés touchent également les fonctions support, l'administration générale et les métiers très qualifiés des autres ministères (notamment les spécialistes du numérique)[1]. Dans la FPT, ce sont les deux tiers des collectivités territoriales qui connaissent des tensions, structurelles et récurrentes, singulièrement sur les métiers d'intervention techniques et les services à la population[2]. Dans la FPH, en 2024, si la situation tend à s'améliorer par rapport à 2023 pour certaines professions, les difficultés persistent : 98 % des hôpitaux rapportent connaître des tensions sur le recrutement dans au moins une spécialité médicale[3].

Des concours qui n'attirent plus : un déséquilibre structurel depuis les années 2010

Cette situation reflète une désaffection croissante pour les concours de la fonction publique, en particulier dans la FPE qui recrute essentiellement par cette voie d'accès. Un nombre de candidats insuffisant pour satisfaire aux exigences des jurys – parfois même inférieur au nombre de places offertes – et des désistements de plus en plus nombreux d'admis à l'issue des épreuves de sélection expliquent un taux de couverture en net recul depuis plusieurs années : en 2022, ce sont 15 % des postes offerts aux concours de la fonction publique d'État qui n'ont pas été pourvus (contre 5 % en 2018)[4].

Alors que le nombre de candidats tendait jusqu'alors à s'ajuster, à la hausse comme à la baisse, aux perspectives et aux chances perçues de parvenir à intégrer le métier visé d'une part, à la conjoncture économique d'autre part, un véritable décrochage s'observe au tournant des années 2010. Les postulants deviennent insuffisamment nombreux pour couvrir les besoins et les taux de sélectivité plongent : en moyenne douze candidats se présentaient pour un poste aux concours externes de la FPE sur la période 2000-2010, ils

---

[1] Cour des comptes (2024), *Le budget de l'État en 2023. Résultats et gestion*, rapport.

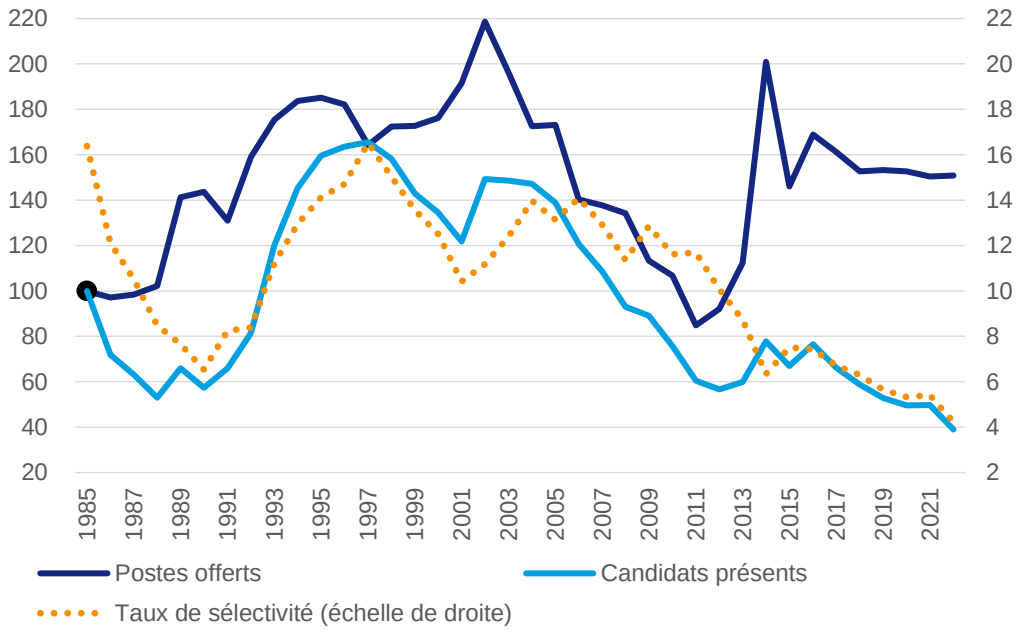
[2] CNFPT (2023), *Les métiers territoriaux en tension…*, *op. cit.*

[3] Selon la Fédération hospitalière de France (2024), « Après un nouvel été sous tension, la FHF appelle à des solutions pérennes et des moyens suffisants pour permettre à l'hôpital public de "sortir la tête de l'eau" », communiqué de presse, 4 septembre.

[4] DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024.

ne sont plus que quatre en 2022. Entre 2016 et 2022, le niveau de postes offerts a faiblement diminué (-11 %) mais celui des présents aux concours s'est effondré de 50 % : 297 000 personnes se présentaient aux épreuves en 2016, seulement 151 000 en 2022.

Graphique I – Évolution du nombre de postes offerts et de candidats présents aux concours de la FPE entre 1985 et 2022 (base 100 en 1985)



Note : le taux de sélectivité correspond au rapport entre le nombre de présents aux concours et le nombre de postes offerts.

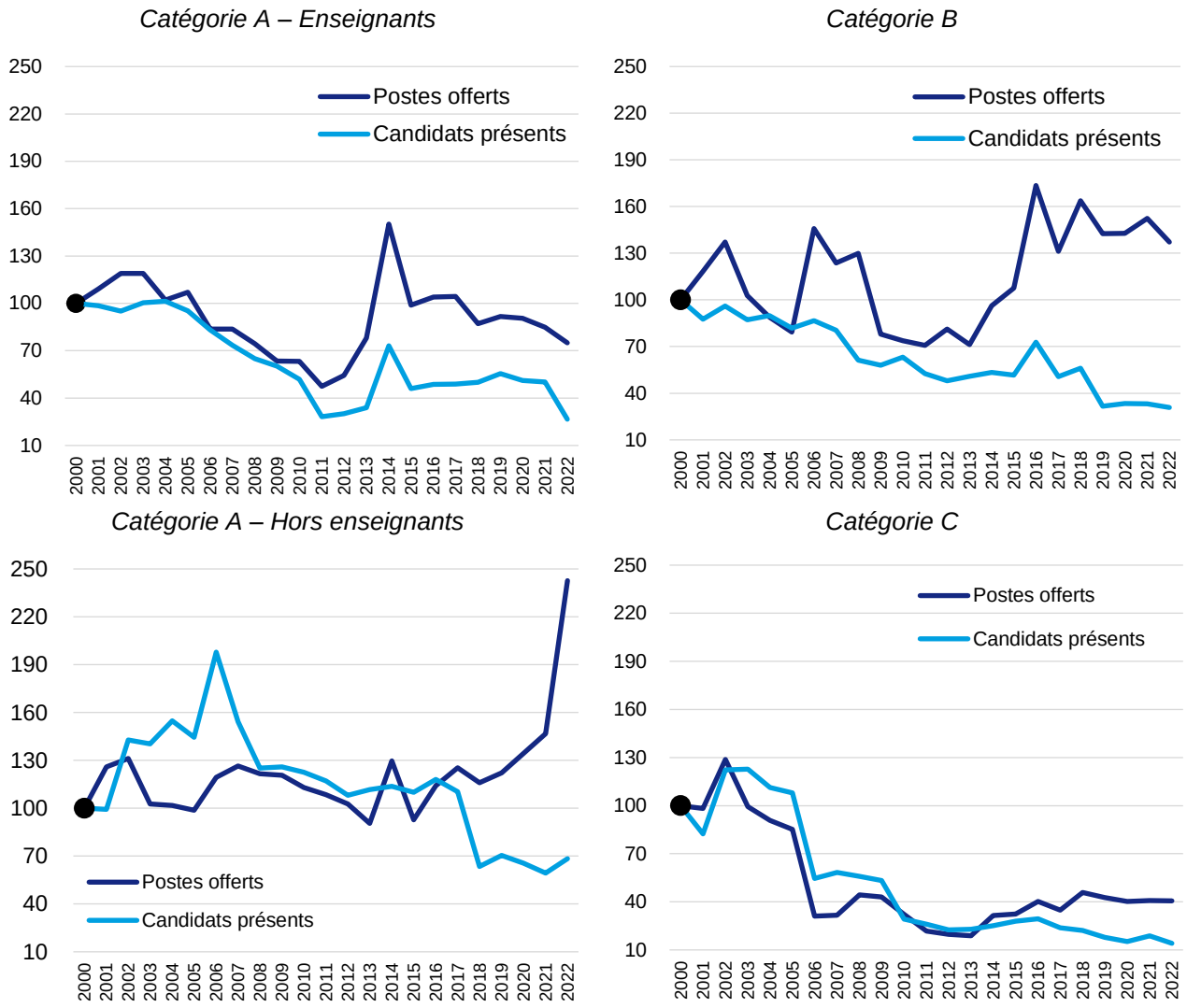
Champ : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

Si cette diminution s'explique en partie par la baisse du nombre de candidats – et des taux de sélectivité – aux concours de recrutement d'enseignants, elle se retrouve pour les autres catégories de fonctionnaires. Les taux de sélectivité sont en 2022 de six candidats pour un poste pour les autres concours de catégories A, B et C, quand ils étaient respectivement de 22, 29 et 17 en 2000.

Les concours de la fonction publique territoriale, dont il faut rappeler qu'ils ne constituent qu'une voie minoritaire d'accès, connaissent également une baisse importante de leurs taux de sélectivité : le nombre de présents aux concours externes de la FPT a baissé de 20 % entre 2011 et 2022 alors que le nombre de postes offerts a augmenté de 29 %.

Graphique II – Évolution du nombre de candidats présents et des postes offerts au sein des concours externes de la FPE, par catégorie (base 100 en 2000)



Champ : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

Des recrutements de contractuels qui ne compensent pas la pénurie

Le nombre et l'allongement de la durée des vacances de postes[1] montrent que le recrutement de contractuels, malgré leur part croissante dans les effectifs de la fonction publique, ne suffit pas à répondre à la pénurie de candidats aux postes de titulaires et à pourvoir tous les postes laissés vacants par les concours. Plus généralement, nombre de

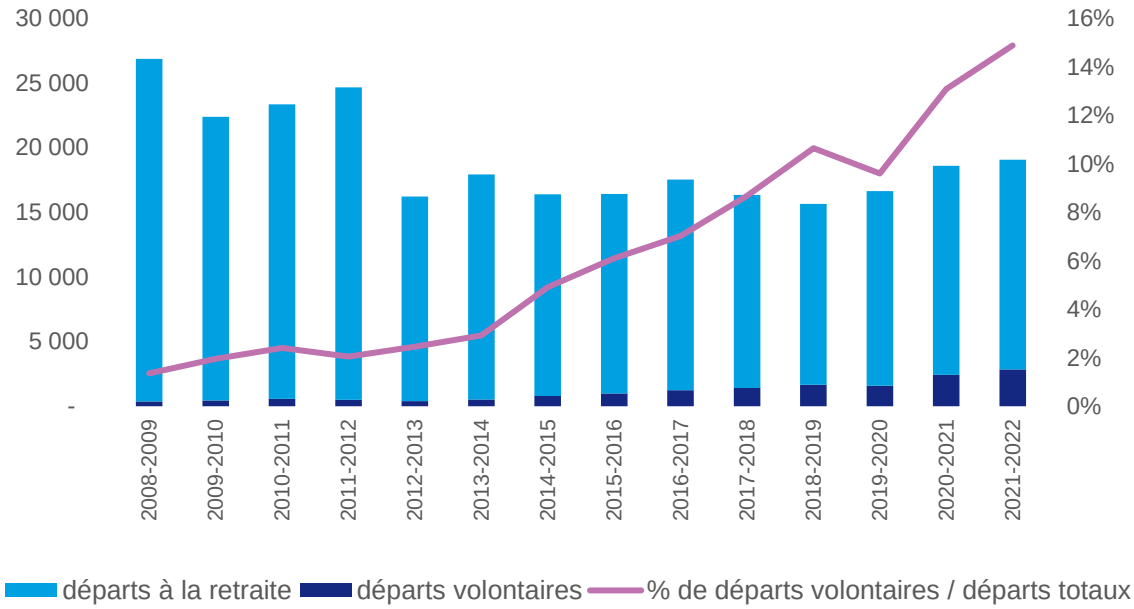
[1] Ainsi, pour l'Éducation nationale, le nombre de postes vacants à la rentrée a connu une hausse quasi constante depuis 2006, passant de 1 988 à 4 774 en 2023, selon les les rapports annuels de performances annexes auprojet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes.

postes ouverts à l'embauche de contractuels peinent à être pourvus, en particulier dans les secteurs et métiers où les employeurs privés connaissent également des difficultés à recruter et où la concurrence est forte, à l'instar des aides à domicile, des aides-soignants et des infirmiers.

Retenir les agents : un nouvel enjeu

On observe parallèlement une fragilisation croissante de la capacité de la fonction publique à retenir ses agents. Les départs volontaires sont en nette augmentation, en début de carrière (immédiatement après les concours ou pendant les premières années comme stagiaire ou jeune titulaire), mais aussi plus tard en cours de carrière. Entre 2014 et 2022, les effectifs de fonctionnaires sortant de la fonction publique pour un autre motif qu'un départ en retraite ont augmenté de 47 %. Chez les enseignants par exemple, si le nombre des démissions et des ruptures conventionnelles peut paraître marginal au regard des effectifs totaux (0,4 % en 2021-2022), il est en croissance régulière et représente désormais une part significative des « sorties » annuelles : plus de 15 % en 2022, contre 2 % en 2012, pour un nombre de départs à la retraite quasi stable (voir Graphique III). Les démissions font donc peser sur les besoins de recrutement un poids non négligeable.

Graphique III – Évolution de la part de départs définitifs volontaires en cours de carrière parmi les départs des enseignants fonctionnaires



Champ : enseignants fonctionnaires, France métropolitaine et DROM.

Sources : RERS 2023 et Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, calculs France Stratégie

1.3. Si rien n'est fait, un risque d'aggravation dans les années à venir

Ces difficultés risquent de perdurer dans les années à venir, en raison du déséquilibre croissant entre le nombre de jeunes débutants susceptibles d'entrer dans la fonction publique et le nombre d'agents à remplacer – en progression du fait notamment du vieillissement et des départs en retraite, en particulier dans la FPT.

Des viviers qui se contractent

La concurrence qu'exerce le secteur privé sur les viviers de la fonction publique fait courir un risque sur ses capacités de recrutement pour répondre aux besoins dans les années à venir, au-delà des tensions prévisibles liées aux perspectives démographiques.

L'évolution des effectifs et de l'orientation des étudiants dans les filières générales de l'université, traditionnellement pourvoyeuses d'agents publics, est à cet égard préoccupante. Les inscriptions à l'université connaissent en effet un tassement depuis quelques années et les projections montrent que la tendance devrait se prolonger, au profit notamment de la croissance du secteur privé de l'enseignement supérieur, moins susceptible de conduire à une carrière dans la fonction publique : les effectifs des étudiants inscrits à l'université en 2031 devraient être comparables à ceux de 2021, alors que l'ensemble des inscrits de l'enseignement supérieur devrait connaître une hausse de 1,5 %[1]. Parmi ces étudiants, la part et le nombre de ceux qui choisissent des formations conduisant prioritairement vers les métiers de la fonction publique, et tout particulièrement vers les métiers de l'enseignement et de l'administration générale, décroissent sensiblement, au niveau licence et surtout master. Les étudiants se détournent notamment des sciences de l'éducation, qui connaissent une chute marquée des inscriptions en licence comme en master MEEF (Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation) : la baisse pour ce dernier est de -26 % entre 2016 et 2023.[2] La baisse des effectifs en IPAG (Institut de préparation à l'administration générale), quant à elle, a atteint 35 % entre 2008 et 2020[3].

Une concurrence croissante du secteur privé sur les débutants

Parallèlement à cet assèchement des viviers traditionnels de recrutement du secteur public, on observe que la pression exercée par le secteur privé pour capter ces profils de

[1] SIES (2023), « Projection des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2022 à 2031 », *Note d'information du SIES,* n° 2023-04, avril.

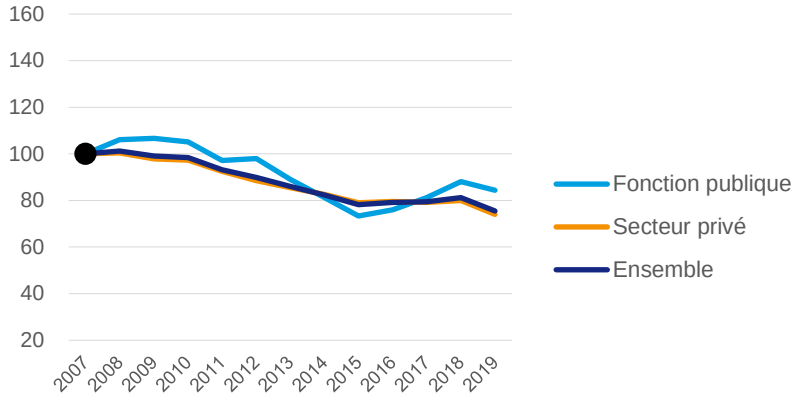
[2] SIES (2024), « Les effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur en 2023-2024 », *Note flash du SIES*, n° 19, juillet.

[3] Source : SISE-Inscriptions (2014-2020).

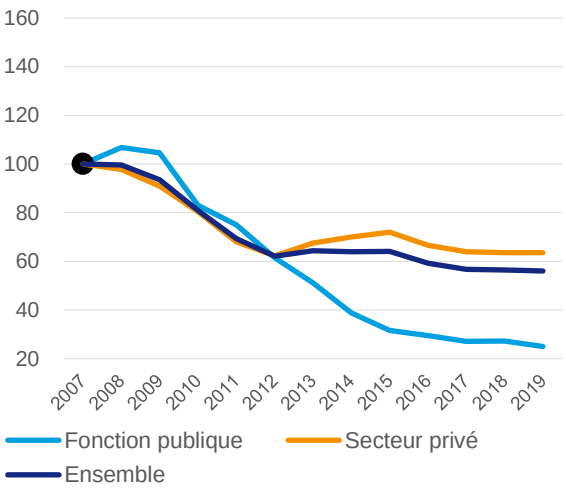
diplômés, et parmi eux des très diplômés, se fait plus forte. La part des sortants de formation initiale qui choisissent l'emploi public décroît, tous diplômes confondus.

Graphique IV – Évolution des effectifs de débutants selon le niveau de diplôme et le type d'employeur (2007-2019, base 100 en 2007)

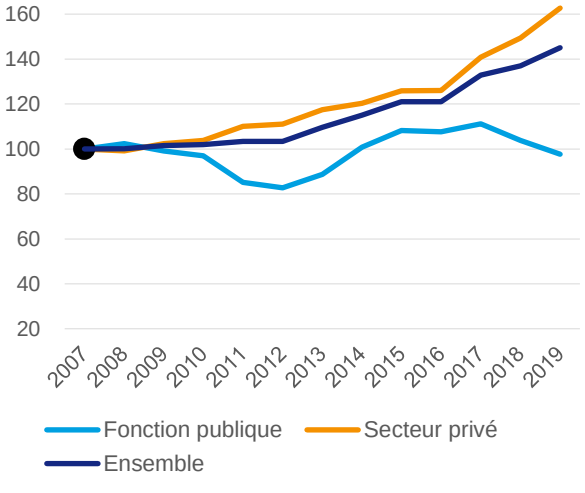
a) Inférieur ou égal au bac



b) Supérieur court : bac +2 ou bac +3



c) Supérieur long : au moins bac +4



Champ : France métropolitaine, jeunes débutants en emploi (hors apprentis en reprise d'études).

Lecture : entre 2007 et 2019, les effectifs de jeunes débutants diplômés d'un bac +4 et plus ont progressé de 63 % dans le secteur privé contre une baisse de -2 % dans la fonction publique.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi en continu 2006-2020 (effectifs lissés sur trois ans)

La « troisième explosion scolaire », traduite par la croissance des effectifs des jeunes débutants diplômés du supérieur, y compris dans les disciplines les plus pourvoyeuses d'agents publics, comme les sciences humaines et sociales, semble ainsi s'être réalisée au seul profit du secteur privé. Le nombre de débutants diplômés du supérieur a en effet

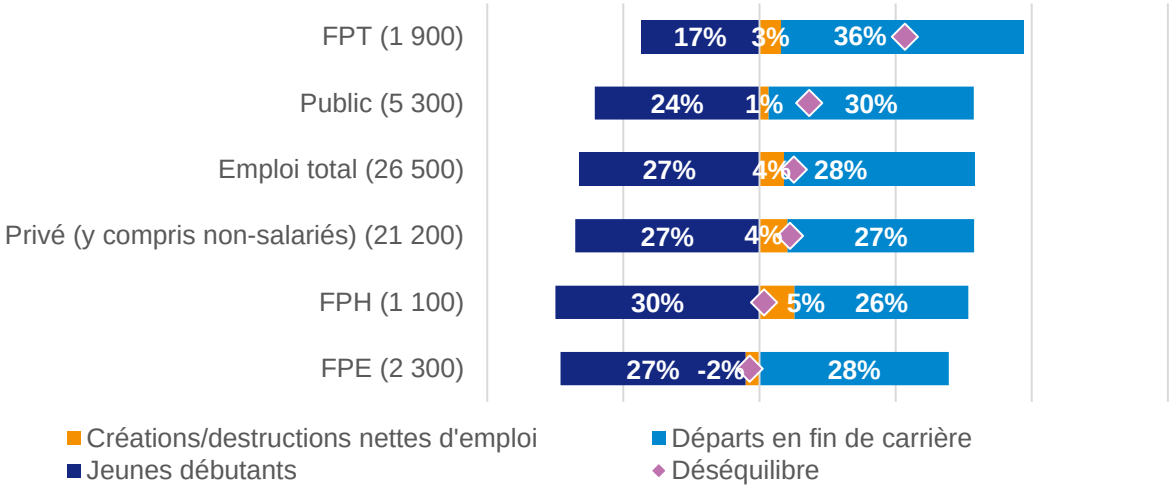
crû de 17 % dans le secteur privé mais chuté de 29 % dans le secteur public entre 2007 et 2019. Le phénomène est encore plus marqué chez les bac +4 et plus, niveau de recrutement des enseignants (+63 % dans le privé sur la période, -2 % dans le public).

Si on prolonge ces comportements d'insertion professionnelle des jeunes sortis du système éducatif, on peut supposer que la concurrence du secteur privé va encore s'accroître dans la décennie à venir. Les nouveaux entrants sur le marché du travail devraient continuer de moins s'insérer dans la fonction publique au profit du privé.

Des déséquilibres à prévoir liés au vieillissement

Dans l'ensemble de l'économie, les seniors vont quitter massivement le marché du travail, aggravant les effets de concurrence de recrutement entre secteurs. La fonction publique devrait être confrontée elle aussi à des départs en fin de carrière importants. À l'aune des déséquilibres par métier à l'horizon 2030 (qui mesurent les écarts entre besoins de recrutement et flux de jeunes entrants), il est possible d'estimer si les tensions d'aujourd'hui vont s'aggraver ou se détendre à l'horizon 2030. Dans la FPE et dans la FPH, le niveau actuel de difficultés de recrutement devrait se maintenir, alors qu'il devrait s'aggraver dans la FPT : la moyenne d'âge des agents y est plus élevée – et les départs à la retraite devraient croître –, alors que l'attractivité y est moindre pour les jeunes débutants que dans les autres versants du secteur public[1].

Graphique V – Déséquilibres potentiels par type d'employeur d'ici 2030, en pourcentage de l'emploi de 2019



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre parenthèses figurent les effectifs en milliers. Ainsi, en 2019, le secteur public compte 5,3 millions de salariés. Entre 2019 et 2030, dans ce secteur, le déséquilibre potentiel entre les 31 % de

[1] Projection faite « à comportement constant », à partir des données observées sur 2013-2016.

besoins de recrutement (soit 30 % de départs en fin de carrière et 1 % de créations nettes d'emplois) et les 24 % de ressources en main-d'œuvre constituées par les jeunes débutants représenterait 7 % des emplois publics en 2019.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Au niveau des métiers, les déséquilibres anticipés sont variables. Ceux pour lesquels l'accroissement des tensions s'annonce le plus important sont à la fois des métiers spécifiques à la fonction publique (emplois administratifs de catégorie A et B) et des métiers qui recrutent simultanément dans le secteur public et le secteur privé, comme les aides-soignants et les agents d'entretien.

Des conséquences concrètes sur la vie des Français

La crise d'attractivité a d'ores et déjà des conséquences concrètes sur la vie des Français, qui pourraient s'aggraver à l'avenir : absences de professeurs non remplacés – voire incapacité à garantir « un enseignant devant chaque classe » à la rentrée ; difficultés d'accès aux soins de santé dans certains territoires, fermetures temporaires de services d'urgence ; dégradation des conditions d'accueil de la petite enfance comme des plus âgés ; allongement des délais d'obtention de rendez-vous dans les mairies et préfectures, etc. Les difficultés à attirer et à retenir des agents pèsent sur la qualité d'exécution des missions régaliennes de l'État, comme dans les métiers à forte dimension technologique ou stratégique pour la souveraineté nationale. Elles grèvent aussi la capacité à offrir à tous la même qualité de services publics, abîmant en cela le contrat social liant les pouvoirs publics et leurs administrés.

2. Des leviers pour reconstruire l'attractivité de la fonction publique

Dans un contexte de forte défiance à l'égard des institutions, mettre « le chantier de l'attractivité tout au-dessus de la pile » est un impératif « car si on ne le fait pas pour nos agents, si on ne se donne pas les moyens et les outils pour bâtir des carrières dynamiques et valoriser l'engagement, alors nous ne réussirons pas à relever le défi fondamental de la restauration de la confiance dans l'administration[1] ». La fonction publique conserve bien des atouts à faire valoir dans un monde instable, en quête de sens et de protection. Reconstruire son attractivité nécessite de les faire connaître et reconnaître, mais aussi – et peut-être surtout – de les conforter, en agissant conjointement sur l'ensemble des leviers pour répondre aux attentes multiples et différenciées des viviers et des agents.

[1] Stanislas Guérini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, interview de rentrée accordée à *Acteurs publics*, vendredi 9 septembre 2022.

2.1. Retrouver le sens du service public

Une « dévalorisation » réversible

Notre étude qualitative, à l'instar de nombreux sondages et enquêtes d'opinion, rend compte de représentations contrastées et ambivalentes sur la fonction publique, univers considéré comme « à part », aux règles opaques, recouvrant des métiers à la diversité mal connue. Si son image apparaît « perfectible[1]» et souvent stéréotypée, elle n'est pas pour autant globalement négative et les Français conservent une bonne opinion de ses agents et de leur action dans nombre de secteurs dits « essentiels[2] ».

Cependant, s'exprime également le fort sentiment d'une *dévalorisation* des métiers de la fonction publique et d'un manque de reconnaissance, alimenté à la fois par des discours politiques et médiatiques négatifs et par les expériences des usagers et citoyens. À travers leurs interactions avec les services publics et l'administration, ces derniers perçoivent en effet une *détérioration* des conditions d'exercice de leurs agents, soignants et enseignants notamment, qui affecte l'attractivité. La « vocation » attachée à ces métiers est reconnue, mais elle apparaît parfois comme sacrificielle et suscite davantage de compassion que d'envie.

Des valeurs inscrites dans les métiers de la fonction publique à consolider

Dans ces conditions, quel « sens » peut-il bien y avoir à intégrer la fonction publique ? Les valeurs théoriquement attachées au statut et plus généralement au service public – utilité sociale, intérêt général, etc. – demeurent une motivation importante pour ceux qui envisagent de la rejoindre. Elles continuent à donner du sens aux métiers qui y sont exercés ainsi qu'à nourrir la fierté des agents. Le sentiment croissant d'une perte de sens, qui s'exprime dans de nombreuses enquêtes, lié aux difficultés matérielles à servir effectivement et correctement le public, n'en est que plus délétère pour l'attractivité. D'autant que l'emploi public n'apparaît pas, ou plus, comme le débouché naturel – et encore moins exclusif – d'une recherche de sens, d'utilité sociale ou d'engagement professionnel. Les ONG, les associations, voire certaines entreprises privées apparaissent ainsi plus crédibles que l'État, dont la neutralité est parfois mise en doute, pour incarner l'engagement au service de la collectivité ou du public[3].

---

[1] DITP (2021), *Enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale*, novembre, dans le cadre de Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, *op. cit.*

[2] Institut Delouvrier, « Les services publics vus par les Français et les usagers », baromètre annuel.

[3] Sondage BVA pour la DGAFP, *Attractivité de l'État employeur,* avril-décembre 2022.

Revaloriser la fonction publique suppose donc de mieux la faire connaître et de mieux faire connaître les opportunités de carrière, la diversité des métiers qu'elle offre et les avantages qu'elle peut procurer. Mais cela nécessite également de retrouver le sens du service public : en l'espèce, si les enjeux d'image (de marque) et de communication sont déterminants, c'est d'abord dans la capacité effective donnée aux agents de remplir leurs missions que se situent les leviers d'action.

2.2. Entre avantages et contraintes du statut : un équilibre à retrouver

L'attractivité se construit dans un équilibre entre avantages et contraintes perçus qui est aujourd'hui fragilisé. Les spécificités du statut et des carrières dans la fonction publique ont en partie perdu de leur attrait, soit qu'elles se soient effectivement détériorées relativement aux évolutions du secteur privé, soit qu'elles ne constituent plus une motivation centrale. En outre, l'image – en partie déformée – de la fonction publique conduit parfois à aggraver la perception des contraintes, ou au contraire à minimiser des avantages, pourtant réels, à la rejoindre.

La « garantie de l'emploi » : un argument devenu très relatif

La protection offerte par la « garantie de l'emploi » a longtemps été un des avantages comparatifs majeurs de la fonction publique. Si les enquêtes montrent qu'elle demeure une motivation importante[1], en particulier pour les populations les plus vulnérables sur le marché du travail, elle perd de son pouvoir d'attraction, notamment dans les secteurs en tension comme les métiers du soin ou du numérique, alors que le taux de chômage est redescendu à des niveaux rarement atteints depuis quarante ans. Mais les fluctuations de l'emploi n'expliquent pas à elles seules l'affaiblissement de ce pouvoir d'attraction : la crise économique de 2008 et le rebond du chômage consécutif n'avaient d'ailleurs pas suffi à relancer l'attractivité. Dans un contexte de fortes inquiétudes sur l'avenir et de mutations rapides, « l'emploi à vie » peut même être perçu négativement, comme un risque d'enfermement dans une carrière statique ou trop linéaire. Pour beaucoup, il n'est surtout pas suffisant pour justifier les autres contraintes et « coûts » associés à une carrière publique, à l'entrée et en cours de carrière.

Ainsi, les concours, dont le sens initial et les garanties de non-discrimination qu'ils présentent sont généralement ignorés, sont souvent décrits comme trop déconnectés de la réalité des

[1] 84 % des salariés du privé citent la sécurité de l'emploi comme un attrait des carrières de fonctionnaire, et plus de la moitié d'entre eux considèrent qu'elle pourrait constituer un motif pour la rejoindre : voir l'enquête Opinion-Way-Indeed (2023), « L'attractivité du secteur public chez les salariés français : entre réalité et désillusion », enquête réalisée un panel de 1 594 salariés représentatifs des salariés du secteur public (4 %) et du secteur privé (60 %).

métiers visés et trop sélectifs (bien qu'ils le soient de moins en moins) au regard des avantages qu'ils procurent. Ils se révèlent particulièrement inadaptés aux reconversions professionnelles, en particulier quand ils sont suivis d'une mobilité géographique contrainte.

La perspective d'une affectation dans un territoire peu attractif rebute les viviers potentiels, plus encore quand il apparaît difficile de quitter ces territoires par la suite, en raison même des pénuries qui rigidifient les mobilités. Les différentiels d'attractivité des territoires pèsent donc sur l'attractivité globale de certains métiers, comme le montre l'exemple des académies de Créteil et de Versailles, qui peinent à recruter des enseignants du premier degré[1] mais qui sont aussi parfois dépeintes comme « des académies prison[2]» pour les enseignants de collège et de lycée[3].

Contractuels : une alternative plus attractive ?

Les contractuels bénéficient d'avantages qui peuvent sembler attrayants : des modalités d'accès simplifiées, un recrutement local qui lève les contraintes de l'affectation géographique, voire des niveaux de rémunération plus élevés que les titulaires dans certains cas. La contractualisation recouvre une très grande diversité de situations et n'est pas nécessairement synonyme de précarisation (la moitié des contractuels de la fonction publique sont en CDI). Elle peut même offrir une certaine stabilité professionnelle sans l'engagement d'un emploi à vie. Néanmoins, les postes ouverts aux contractuels et leurs conditions d'emploi ne sont pas toujours attractifs eux-mêmes.

Les CDD – dont plus de la moitié sont inférieurs à un an dans la FPE et dans la FPT, et quasiment les trois quarts dans la FPH – ne sont pas systématiquement une voie d'accès vers une carrière publique durable : la très grande majorité des jeunes entrés dans la FPE en tant que contractuels n'y restent pas, mais surtout la part des titularisations tend à baisser[4]. Par ailleurs, les progressions de carrière et les mobilités internes des CDI ne sont pas non plus équivalentes à celles offertes aux titulaires.

Le recours accru aux contrats peut aussi conduire à fragiliser l'attractivité du statut lui-même. Il a en effet des conséquences en termes de politique des ressources humaines : il installe durablement un double cadre de gestion, celui des titulaires et celui des contractuels qui évolue en parallèle, potentiellement pourvoyeur d'inégalités, voire de rivalités.

---

[1] Dont le recrutement académique.

[2] Cour des comptes (2024), *La fonction ressources humaines au ministère de l'Éducation nationale*, rapport public thématique, octobre.

[3] Dont le recrutement est national.

[4] Peyrin A., Signoretto C. et Joubert L. (2020), « L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État, 1991-2015 », INJEP, *Notes & Rapports*, rapport d'étude, septembre.

Des atouts qui demeurent : un débouché pour les diplômés des catégories populaires, une pénalité plus faible pour les femmes et les catégories modestes

L'entrée et la carrière dans la fonction publique permettent des parcours ascendants, en particulier pour les diplômés, les enfants de classes populaires et les femmes, sans doute à valoriser davantage.

Si les salariés du secteur public sont en moyenne d'origine plus favorisée que ceux du secteur privé, ce qui s'explique par un effet de composition[1], les cadres et les professions intermédiaires sont d'origine plus modeste dans le public. La fonction publique reste en effet un débouché privilégié pour les diplômés des catégories modestes, en particulier pour les femmes. Pour ces deux catégories, la « pénalité » pour l'accès aux postes d'encadrement est moindre dans le secteur public que dans le privé. Cette surreprésentation des enfants de catégories populaires parmi les cadres du public a eu en outre tendance à s'accentuer au cours de la période récente. Par ailleurs, le secteur public offre une meilleure protection contre le déclassement que le privé : les diplômés et les filles des catégories défavorisées y occupent moins souvent des emplois subalternes.

Tableau I – Évolution de l'origine sociale des salariés du public et du privé, 2005-2020

Secteur d'emploi	Catégorie socioprofessionnelle du père			
	Chefs d'entreprise + professsions libérales	Cadre	PI	Employés et ouvriers
Cadres du privé 2005	6	27	24	27
Cadres du privé 2020	10	36	18	22
Cadres du public 2005	4	27	25	30
Cadres du public 2020	6	36	19	28
Ensemble du public 2005	2	11	22	51
Ensemble du public 2020	4	18	20	45
Tous salariés 2005	2	11	18	52
Tous salariés 2020	4	17	18	46

Champ : France métropolitaine, salariés en emploi âgés de 25-39 ans.

Lecture : 27 % des cadres du privé avaient un père cadre en 2005, 36 % en 2020.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2005 et 2020, calculs France Stratégie

[1] La structure de l'emploi dans le secteur public étant plus qualifiée que dans le privé, les diplômés – et donc les enfants des catégories favorisées – y sont plus nombreux.

Des progressions de carrière en demi-teinte

Les possibilités de carrière et les règles de progression et d'avancement du secteur public sont mal connues et renvoient souvent une image d'uniformité et d'absence d'évolution. En réalité, les possibilités de mobilité professionnelle, d'avancement et de formation ne sont pas systématiquement défavorables au secteur public. Le niveau d'accès aux formations est ainsi plus important pour les agents du public que pour les salariés du privé comme le sont les perspectives de promotion, notamment pour les moins qualifiés (métiers « mixtes[1] » de l'entretien et métiers de l'action sociale ou culturelle) ou pour les emplois administratifs. Toutefois, ces perspectives professionnelles sont moins souvent synonymes d'ascensions fortes que dans le secteur privé. Les promotions régulières n'impliquent en effet pas nécessairement de changement de catégorie d'emploi : les employés, par exemple, accèdent moins souvent à la catégorie cadre dans le public que dans le privé. Les modalités de promotion interne et en particulier les concours internes de catégorie A peuvent constituer une barrière importante pour les moins qualifiés. Ainsi, pour ceux qui commencent en bas de l'échelle, les perspectives d'évolution socioprofessionnelles se traduisant par un changement de catégorie et un accès aux échelons supérieurs de la hiérarchie sociale sont en définitive plus limitées que dans le privé.

2.3. La rémunération : un levier incontournable

Les rémunérations sont une composante importante du sentiment de perte d'attractivité, qu'il faut objectiver sous l'angle du pouvoir d'achat ou par comparaison avec le privé. La multiplicité des indicateurs mobilisables le permet en partie, chacun d'entre d'eux éclairant une facette d'un système de rémunération complexe lorsqu'on l'appréhende à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique. De multiples initiatives depuis 2015 – PPCR, Ségur de la santé, Grenelle de l'éducation, etc. – ont essayé de renforcer l'attractivité salariale à l'entrée dans la fonction publique, de revaloriser des catégories d'agents et de métiers, ou encore de dynamiser et consolider les grilles et carrières salariales. Si ces mesures ont amélioré le pouvoir d'achat des agents publics, elles n'ont pas permis de contrer complètement l'érosion de l'attractivité salariale de la fonction publique, notamment en comparaison avec le secteur privé.

Des gains moyens de pouvoir d'achat qui semblent insuffisants pour combler un déficit d'attractivité

En moyenne, en équivalent temps plein, le pouvoir d'achat des salariés dans la fonction publique a progressé de façon modérée, de l'ordre de 2,1 %, entre 2011 et 2021 – avant le retour de l'inflation en 2022. La hausse est notamment portée par la FPH qui voit le

[1] Qui recrutent à la fois dans le secteur public et le secteur privé.

salaire moyen de ses agents croître de 8,5 % contre 2,4 % dans la FPT. La FPE quant à elle a connu une stagnation sur cette décennie.

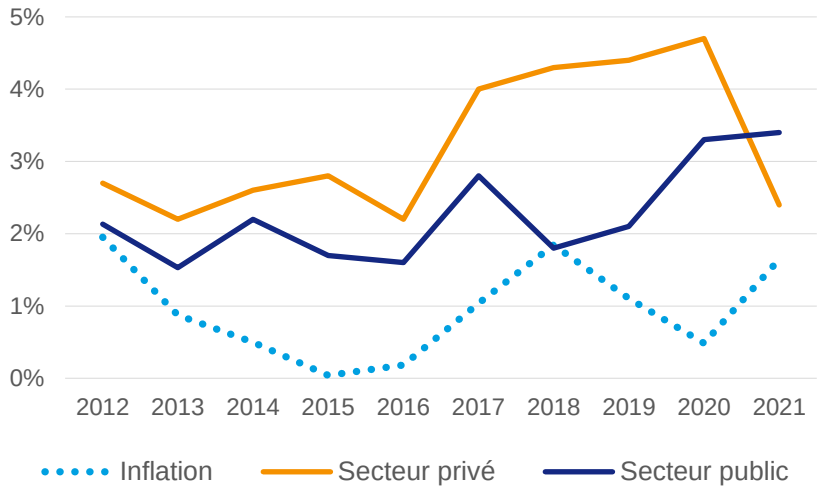
L'évolution est un peu plus favorable lorsqu'on analyse les salaires sur le seul champ des personnes restant en place d'une année sur l'autre (RMPP), la progression annuelle de cet indicateur oscillant autour de 2 % (en valeur) par an entre 2011 et 2019 pour le secteur public, pour une inflation de 1 % en moyenne (voir Graphique VI). Au-delà de cette évolution moyenne favorable, on constate des différences entre les versants – avec une évolution plus dynamique dans la FPH à partir de 2020 – mais aussi entre les catégories d'agents : la dynamique est moins forte pour les titulaires de catégorie B que pour les A, et les gains sont moindres pour les titulaires que pour les contractuels.

Cette progression moyenne, qui dépend en partie d'effets de structure de l'emploi public (le vieillissement, notamment) est tirée par les mécanismes individuels ou catégoriels, liés à l'ancienneté, aux parts indemnitaires ou à des dispositifs d'évolution minimale des rémunérations (GIPA, alignement sur le Smic, etc.), alors que le recours à la revalorisation du point d'indice est devenu beaucoup plus rare sur la période.

Une perte d'attractivité de la fonction publique par rapport au secteur privé

L'attractivité salariale par rapport à l'emploi privé marque également le pas. Le salaire moyen en EQTP de la fonction publique a progressé moins vite que dans le privé : alors qu'il était longtemps supérieur à celui du privé, le rapport s'est inversé depuis le milieu des années 2010. 'Cela reflète en partie le rapprochement de la structure de qualification entre les deux secteurs, mais aussi une moindre dynamique salariale du public au cours de la décennie 2010. L'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place a ainsi été inférieure à celle du privé tous les ans entre 2011 et 2020 (voir Graphique VI). L'année 2021 fait exception, sans que les données disponibles permettent à ce stade de savoir si cette évolution s'est poursuivie sur les années récentes.

Graphique VI – Taux de croissance annuel de la RMPP nette en valeur dans la fonction publique et dans le privé et taux de croissance de l'indice des prix entre 2011 et 2021



RMPP = rémunération moyenne des personnes en place

Note : on restreint ici le champ aux individus présents vingt-quatre mois consécutifs chez le même employeur et ayant la même condition d'emploi sur deux années (temps complet ou temps partiel), sans se contraindre à ce qu'ils aient exactement la même quotité de travail sur deux ans. Ce champ est plus large que celui utilisé par la DGAFP pour calculer la RMPP uniquement sur le champ public. L'indice d'inflation utilisé ici est l'IPC « ensemble des ménages », y compris tabac.

Champ : pour le secteur public : France (hors Mayotte), y compris bénéficiaires de contrats aidés, hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors internes et externes des hôpitaux publics. Pour le secteur privé : France (hors Mayotte), salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés ; sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.

Sources : Insee, SIASP 2012 à 2021 pour le secteur public ; DGAFP (2023), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023*, pour le secteur privé ; Insee, indice des prix à la consommation*

La comparaison, sur les trois dernières décennies, des trajectoires salariales de « début de carrière » de trois cohortes de jeunes agents publics (18-25 ans, suivis sur six années) fait apparaître un tassement de leur position salariale et de leur progression dans l'échelle des salaires. Ces analyses laissent entrevoir ici un déclassement relatif du public qui concerne tous les versants et les niveaux de diplôme, à l'exception des jeunes de la FPT, notamment les plus diplômés. À l'inverse, toujours tous diplômes confondus, la position salariale relative des jeunes du secteur privé ne semble pas s'être dégradée au fil des décennies.

En suivant une cohorte de jeunes à partir de 2002 sur près de vingt ans, on constate que leur progression salariale est moindre dans le public que dans le privé. Si le salaire médian relatif des jeunes travaillant dans le public était supérieur en 2002 à celui de leurs homologues du privé, du fait notamment d'un niveau moyen de qualification plus élevé, leur progression salariale est moindre sur la période : dix-sept ans plus tard – soit jusqu'en

2019 afin d'éliminer l'effet Covid –, le salaire médian des jeunes travaillant dans le secteur public a progressé en termes réels de 52 %, celui des jeunes du privé de 65 %. La fonction publique maintient globalement un positionnement salarial plus favorable au fil de la carrière que le privé pour les moins diplômés. Pour les plus diplômés, en particulier les hommes, les perspectives de progression salariale sont en revanche moindres dans la fonction publique. Les femmes s'insérant sur le marché du travail quant à elles disposent en moyenne d'un avantage salarial dans la fonction publique, mais qui tend à s'estomper au cours de la carrière.

Une complexité du système de rémunération qui participe au problème d'attractivité

Si les différents indicateurs mobilisés invitent à une vision nuancée des évolutions salariales dans le secteur public, ils étayent globalement le sentiment d'une perte d'attractivité relative en matière de rémunération. La complexité du système de rémunération participe vraisemblablement au manque de lisibilité des perspectives salariales, et ce faisant, à la perte d'attractivité. Celle-ci résulte notamment de la variabilité de l'équilibre entre les composantes indiciaires et la part indemnitaire, de la diversification des statuts salariaux entre fonctionnaires et contractuels, ou encore de la multiplicité des mécanismes intervenant dans la revalorisation.

Répondre à la perception d'un déclassement salarial – et ce faisant social – de la fonction publique ne peut vraisemblablement se faire de façon isolée ou ponctuelle, sans repenser l'architecture globale des rémunérations ni en ignorant la façon dont ce déclassement prend racine dans l'évolution des statuts ou de la capacité à faire son travail dans de bonnes conditions.

2.4. Qualité de l'emploi : un facteur essentiel de l'attractivité

Conditions de travail : une situation qui n'est pas défavorable au secteur public, mais des signaux d'alerte

Les taux élevés d'insatisfaction salariale dans la fonction publique renvoient au sentiment, présent chez les agents comme dans la perception des viviers, d'une dégradation des conditions de travail. De fait, si la comparaison de ces dernières avec la situation dans le secteur privé n'est pas globalement défavorable au secteur public, une analyse par métiers montre une tendance à la convergence entre les deux secteurs, dans le sens d'une détérioration des avantages relatifs du public.

Ainsi, le public dispose d'une *protection relative à l'égard des contraintes physiques* sauf pour certains métiers. En moyenne, 32 % des agents de la fonction publique se déclarent exposés selon ce critère contre 36 % dans le privé. Mais cette exposition varie fortement

selon les versants et les agents de la FPH sont beaucoup plus exposés : ils sont 54 % dans ce cas – un niveau relativement comparable à celui des métiers privés du soin –, contre 21 % dans la FPE et 34 % dans la FPT[1]. L'*exposition aux risques psychosociaux* est en revanche assez élevée, en particulier dans des domaines où la fonction publique était jusqu'ici relativement épargnée. On relève notamment une augmentation du travail « sous pression » (métiers de cadres, FPH, enseignants) ainsi que des tensions avec le public. Parmi les salariés en contact avec le public, 51 % déclarent ces tensions contre seulement 40 % dans le privé et le niveau déclaré par les personnels de l'Éducation nationale est alarmant : 58 % en moyenne déclarent des tensions, dont 65 % des professeurs des écoles et 88 % des directeurs d'établissement.

L'organisation du travail et du management demeure spécifique, bien qu'en cours de convergence avec le privé

Les agents publics bénéficient en moyenne d'une plus grande autonomie, qui tend néanmoins à se réduire, notamment pour les emplois plus qualifiés et pour les enseignants, alors même que le soutien hiérarchique reste faible comparé au privé. Le rôle des collectifs de travail reste un atout du public : les salariés du public se déclarent très souvent aidés par leurs collègues (87 %), davantage que dans le privé (79 %), et ce chiffre est en augmentation entre 2013 et 2019. C'est particulièrement vrai dans les métiers peu qualifiés (agents d'entretien, cuisiniers, jardiniers) ainsi que dans le secteur hospitalier, où les collectifs de travail jouent un rôle essentiel : 92 % des salariés s'y sentent soutenus par leurs collègues, contre 82 % de l'ensemble des salariés. Mais ces avantages sont susceptibles de se déliter sous l'effet de la multiplication des statuts et de l''intensification du travail.

Cette tendance à la convergence sur le temps long semble nourrir une perte de « sens au travail » liée au sentiment d'avoir de moins en moins les moyens de « bien faire son travail » : moyens matériels en baisse, travail en sous-effectif, perte de respect et manque de reconnaissance. Cette dégradation perçue engendre des conflits éthiques et de valeurs et percute les motivations de service public des agents.

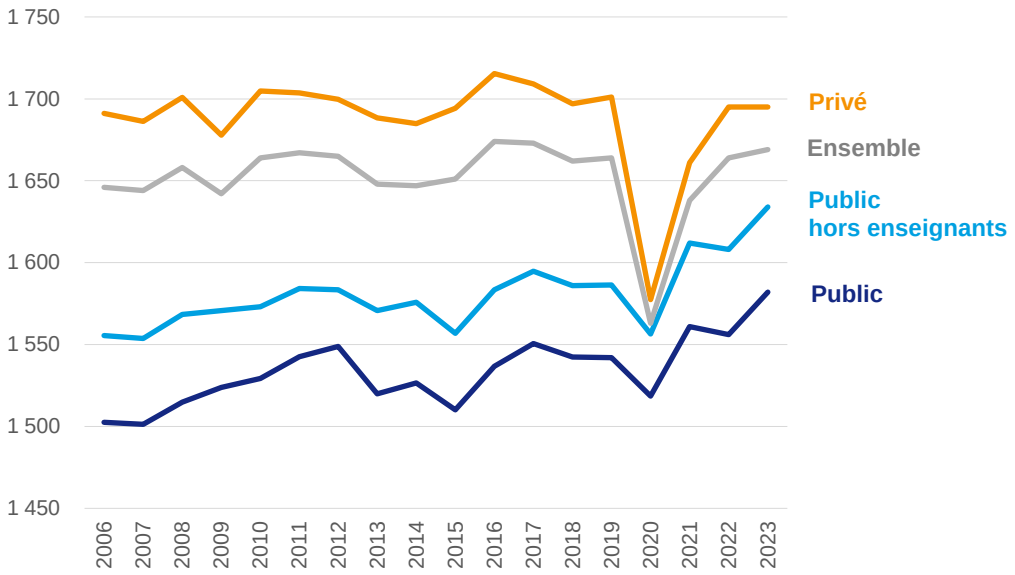
[1] Castéran-Sacreste B. et Chédorge-Farnier D. (2023), « Les conditions de travail dans la fonction publique », *Point Stats*, n° 39, DGAFP, janvier.

La promesse d'une meilleure conciliation des temps : une convergence des temps de travail mais une plus grande autonomie dans son organisation

S'il est un domaine dans lequel la fonction publique continue à afficher une spécificité par rapport au secteur privé, c'est en matière de temps de travail. Les écarts relevés entre les deux secteurs révèlent cependant des réalités complexes.

Si le secteur public a longtemps affiché des volumes horaires de travail annuels inférieurs à ceux du secteur privé, cet écart a tendance à se combler progressivement (voir Graphqiue 7). Et l'exposition aux horaires atypiques (travail de nuit, le dimanche) est en moyenne plus élevée dans le secteur public, dont certains métiers sont particulièrement concernés (notamment dans les secteurs du soin, la police, les agents d'entretien). Pour les métiers qui sont exercés dans les deux secteurs, cette exposition demeure comparable.

Graphique VII – Durée annuelle effective des salariés à temps complet (en heures) : la convergence des temps de travail annuel entre le public et le privé



Note : sont prises en compte ici les absences pour maladie ou accident du travail et, jusqu'en 2020, la garde d'enfants malades.

Champ : 2006-2013 : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi salarié. À partir de 2014 : France hors Mayotte, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi salarié.

Lecture : en 2006, les salariés à temps complet du secteur privé ont travaillé en moyenne 1 691 heures, contre 1 503 heures pour ceux du secteur public.

Source : Dares (2024), La durée individuelle du travail, à partir des enquêtes Emploi en continu

En revanche, les conditions d'autonomie dans l'organisation des temps de travail sont sensiblement plus favorables dans le secteur public que dans le privé.

Ainsi, si le recours au temps partiel est quasiment aussi fréquent que dans le privé (et même supérieur pour certains métiers), le temps partiel « subi » reste lui quasi absent. Pour certains métiers, le revenu salarial annuel net est supérieur dans le public, en raison d'un volume horaire plus important et d'une moindre prégnance des temps incomplets : c'est le cas par exemple pour des métiers « mixtes » comme les agents d'entretien, les aides-soignants et les professionnels de l'action sociale.

L'accès au télétravail et l'organisation des temps tout au long de l'année (congés, horaires moins fragmentés pour les métiers moins qualifiés) sont également plus attractifs dans le public, qui assure en définitive une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

Conclusion

C'est un double message qui ressort des travaux conduits durant dix-huit mois par France Stratégie : un **message d'alerte** car nous faisons face à une crise structurelle et durable qui menace nos services publics, et un **message d'action** car il existe plusieurs leviers mobilisables pour reconstruire l'attractivité de la fonction publique.

La définition précise des actions à entreprendre relève des ministères concernés, dans le cadre des orientations politiques définies par le gouvernement et le Parlement. On peut en revanche, en s'appuyant sur ces travaux, définir quelques grandes orientations de méthode pour conduire ce chantier.

Il apparaît tout d'abord essentiel d'articuler l'ensemble des leviers identifiés – image, reconnaissance, évolutions de carrière, rémunérations, qualité de l'emploi et des conditions d'exercice – pour penser une stratégie globale d'attractivité, associant mesures d'urgence et perspectives de moyen terme, actions sur l'ensemble de la fonction publique et déclinaisons spécifiques par versant et par métier. Pour rendre ces métiers à nouveau attractifs, l'action publique devra combiner :

- Un discours de revalorisation de la fonction publique, qui passe à la fois par la reconnaissance de la diversité et de la spécificité de ses versants – missions et métiers – et par celle de son sens propre, celui du service de l'intérêt général dans une société en mutation ;
- une action pour mieux faire connaître les atouts de la fonction publique, pour déconstruire les perceptions erronées et améliorer la transparence sur ses conditions d'exercice et la visibilité de ses carrières ;

- une consolidation des avantages à travailler dans la fonction publique pour en faire des arguments d'attractivité : combiner la garantie de l'emploi avec des perspectives d'évolution et de progression, valoriser les possibilités de maîtrise du temps de travail et de son organisation pour répondre à la demande de conciliation des temps professionnels et personnels, renforcer la reconnaissance, y compris salariale, pour (re)donner les moyens aux agents de faire leur travail et de satisfaire leur volonté d'être utiles.

La pleine réussite de ce chantier suppose enfin d'5associer les agents et leurs représentants pour s'appuyer sur leur aspiration à servir et leurs propositions pour relever ce défi.

INTRODUCTION

La fonction publique peine aujourd'hui à recruter les agents[1] et les compétences dont elle a besoin pour assurer ses missions. D'ampleur variable selon les versants – fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière – et selon les métiers, ces difficultés s'accroissent globalement depuis une dizaine d'années et ne s'expliquent pas uniquement par les tensions actuelles de recrutement, généralisées sur le marché du travail. Or elles ne sont pas sans conséquence sur la qualité du service rendu d'une part et sur le fonctionnement interne des services d'autre part – autant de facteurs qui alimentent eux-mêmes cette perte d'attractivité. Elles sont d'autant plus un enjeu que différents paramètres risquent de les amplifier à l'avenir. Les évolutions démographiques qui vont se traduire par un vieillissement marqué de la population dans son ensemble vont accroître les besoins de soin et d'accompagnement de cette population, assurés en grande partie par certains métiers du secteur public. Elles vont aussi renforcer les besoins de recrutement par l'augmentation des départs à la retraite des personnes en emploi, notamment des agents de la fonction publique – en particulier ceux de la fonction publique territoriale – plus âgés en moyenne que ceux du secteur privé. D'autres mutations peuvent aussi faire évoluer les besoins de « serviteurs » de l'État, d'un point de vue moins quantitatif que lié à la nature des compétences utiles pour remplir les missions de politiques publiques (et réussir la transition écologique) et garantir la souveraineté de l'État, dans le domaine numérique en particulier. L'enjeu est donc d'identifier les raisons de la perte actuelle d'attractivité de ces métiers pour les « viviers » et notamment pour les jeunes entrant sur le marché du travail. C'est en cernant la nature et leur caractère structurel de ces raisons que l'on pourra définir au mieux les leviers à mobiliser.

Si les missions de service public – maintien de l'ordre, justice, protection sociale et sanitaire, éducation, culture, régulation de l'économie, etc. – ne sont pas toujours exercées par un organisme du secteur public, notre étude concerne uniquement les trois versants de la fonction publique, pour comprendre ce qui obère spécifiquement la capacité de celle-ci à recruter les compétences dont elle a besoin dans son périmètre actuel. Au-delà de la

[1] Les agents de la fonction publique désignent l'ensemble des salariés des trois versants (fonction publique d'État, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière) quel que soit leur statut (fonctionnaires ou contractuels).

spécificité de certains métiers, en quoi l'image, la perception, le fonctionnement, les rémunérations, les conditions de travail de la fonction publique expliquent-ils ces questions d'attractivité ? Quelles sont les spécificités des trois versants – et les facteurs communs – à ces enjeux de ressources humaines, pour les employeurs publics ? Comment faire pour que la fonction publique, c'est-à-dire les pouvoirs publics – l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics de santé – disposent aujourd'hui et demain des « serviteurs » en nombre et en qualité suffisants pour assurer leurs missions ?

Une approche transversale des trois versants nourrie par des focus sur deux métiers

Le champ des trois versants de la fonction publique est extrêmement vaste et diversifié. Pour apprécier dans quelle mesure les caractéristiques définies sont généralisables, l'analyse mobilise des indicateurs globaux par versant et des approches spécifiques par métiers. L'objectif de ce rapport est de proposer une analyse transversale des enjeux d'attractivité dans la fonction publique pour identifier les facteurs communs – en complément aux travaux en cours au sein des différentes administrations –, mais sans masquer les nuances et les spécificités par versant, métier, territoire et catégorie.

Deux familles de métiers ont été choisies pour approfondir l'analyse, pour des raisons différentes : les enseignants et les métiers du numérique.

Les enseignants des premier et second degrés

Les métiers de l'enseignement sont une des composantes principales de la fonction publique. On s'intéressera tout particulièrement aux quelque 900 000 enseignants des écoles, collèges et lycées (public et privés)[1] qui comptent pour plus d'un tiers des effectifs de la fonction publique d'État, contractuels inclus. Leur poids parmi les fonctionnaires, et notamment parmi les cadres fonctionnaires, est encore plus important : les seuls enseignants titulaires du premier et second degrés du secteur public[2] représentent la moitié des fonctionnaires civils de catégorie A de la FPE[3]. Les difficultés de recrutement, et plus généralement les déterminants de l'attractivité, varient en outre en fonction des

[1] Les enseignants du supérieur (92 000 personnes environ) dont les qualifications, les modalités de recrutement et les carrières sont très différentes de celles des enseignants du secondaire, et pour lesquels il n'y a pas, à proprement parler, de difficulté de recrutement, ne sont pas retenus dans le périmètre de ce zoom.

[2] Soit 701 000 sur un total d'enseignants du premier et second degré, titulaires et contractuels, des secteurs public et privé, de 888 206 en effectifs physiques à la rentrée 2022. Voir DEPP (2023), *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2022-2023*, octobre.

[3] Les catégories A de la FPE seront dès lors fréquemment présentées, dans les pages qui suivent, « enseignants compris » ou « hors enseignants ».

secteurs (public et privé), des niveaux d'enseignement (primaire et secondaire), des concours (agrégation, Capes, CRPE, etc.), des disciplines et des académies, les données disponibles en permettant une analyse détaillée et nuancée.

Au-delà de ces dimensions quantitatives, ce focus sur les enseignants nous a paru indispensable au regard des risques graves pour notre contrat social que ferait courir une désaffection prolongée à l'égard de leur métier. Le sujet s'est d'ailleurs imposé dans le débat public : la forte médiatisation à partir de la rentrée 2022 des « job dating » organisés dans plusieurs académies pour pallier l'insuffisance des recrutements par concours, l'accent mis régulièrement dans la presse sur le manque d'enseignants et les difficultés de remplacement, les interrogations sur « le niveau » des impétrants recrutés malgré des notes très faibles aux concours témoignent des inquiétudes qui pèsent sur notre capacité collective à garantir à terme la pleine réalisation des missions – essentielles à la cohésion du pays et à sa performance économique – du service public d'éducation.

Les métiers du numérique

À l'inverse, les agents exerçant des métiers du numérique représentent seulement quelques dizaines de milliers d'emplois[1] dans les trois versants de la fonction publique (moins de 2 % des effectifs dans la FPE), bien qu'ils couvrent une grande variété de spécialités : systèmes d'information, infrastructures réseau, développement logiciel, technologies web, etc. Ces métiers présentent des caractéristiques spécifiques qui méritent d'être explorées. Tout d'abord, la modernisation de l'administration repose largement sur la numérisation des processus de l'ensemble des métiers, ce qui implique une montée en compétences de tous les agents, accompagnée de la présence d'effectifs spécialisés dans ces technologies. En outre, la dématérialisation des démarches[2] transforme en profondeur les relations avec les usagers ainsi que les modalités d'exercice des missions de service public. Ainsi, les perspectives ouvertes par les intelligences artificielles génératives et le développement d'assistants virtuels vont rapidement transformer les relations entre les citoyens et l'administration, et vont nécessiter des compétences spécifiques pour leur développement et leur maintenance évolutive.

Ces transformations, profondes et de long terme, nécessitent de repenser globalement les compétences à mobiliser. À l'heure où le rythme de ces changements s'accélère au sein des administrations, la gestion de ces vastes chantiers de transformation et les choix technologiques qu'ils impliquent requièrent des compétences rares et évolutives (data

[1] Langlois-Berthelot M., Forest M., Verdier J.-F., Schmitt M. et Michon A. (2023), *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, rapport IGF/CGE, janvier ; et CNFPT (2021), *Panorama statistique des métiers territoriaux*, juin.

[2] https://observatoire.numerique.gouv.fr/

science, IA, cybersécurité, etc.). Les conséquences pour la fonction publique sont structurelles car il s'agit pour l'administration de conserver sa capacité à maîtriser ses outils de travail et de pilotage et d'assurer souverainement ses missions régaliennes. À cela s'ajoute que ces métiers sont particulièrement en tension sur le marché de l'emploi, et marqués par un fort renouvellement (13 % de renouvellement des cadres en 2022[1]). Les recruteurs publics sont confrontés à une double concurrence, celle qui s'exerce au sein de la fonction publique, entre recruteurs publics, tous les employeurs publics ayant de forts besoins dans ce domaine, et la concurrence des employeurs privés, qui sont en capacité de proposer des rémunérations et des conditions de travail plus attractives.

Ces difficultés – à attirer et à fidéliser les « talents numériques » – constatées au sein des trois versants de la fonction publique ont pu justifier le recours à l'externalisation de certaines missions. Sur le moyen terme, on peut s'interroger sur la rationalité économique de cette solution. Dans la fonction publique d'État par exemple, l'inspection générale des finances estime à 16 % le taux d'augmentation annuelle moyen des dépenses en matière de prestations informatiques depuis 2017, qui atteignent en 2021 un montant total de 1,5 milliard d'euros (sur 3,2 milliards de dépenses totales pour le numérique de la FPE[2]). Situation qui interroge aussi sur les conséquences structurelles de cette politique puisqu'elle ne permet pas de créer un socle de compétences internes suffisant pour maîtriser les évolutions en cours et répondre aux enjeux à venir[3].

Pour ces raisons, nous avons choisi de consacrer un zoom spécifique à cette population et à ses viviers peu visibles du grand public.

Une méthode de travail plurielle

Pour mener cette étude, nous avons mobilisé différents travaux[4]. Certains ont été réalisés spécifiquement par France Stratégie, parfois en prolongement et en approfondissement d'études déjà réalisées sur l'ensemble des salariés, pour les décliner au secteur public, notamment pour une approche comparative entre public et privé : c'est le cas pour la prospective des métiers et la qualité de l'emploi.

Une enquête qualitative a été réalisée spécifiquement auprès de viviers de la fonction publique (étudiants inscrits dans des filières susceptibles de mener vers l'emploi public),

[1] APEC (2023), « Les activités informatiques et télécommunications : tendance 2018-2023 des recrutements de cadres », octobre.

[2] Langlois-Berthelot M., Forest M., Verdier J.-F., Schmitt M. et Michon A. (2023), *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, *op. cit*.

[3] Sénat (2022), *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques*, commission d'enquête présidée par Arnaud Bazin, rapporteure Éliane Assassi, rapport n° 578.

[4] Voir l'Annexe 1 « Travaux et contributions inédits menés pour France Stratégie » en fin de volume.

d'agents en poste ou d'anciens agents avec de nombreux focus groupes et entretiens (voir l'introduction de la Seconde Partie). Cette étude a également bénéficié de l'expertise de responsables d'administrations, d'acteurs des différents versants de la fonction publique, de représentants d'agents (organisations syndicales, collectifs), de chercheurs et experts spécialistes de la fonction publique ou de l'emploi en général, au sein de groupes de travail et lors d'auditions[1]. *Les auteurs du rapport tiennent à les remercier vivement, tout en endossant seuls la responsabilité du contenu.*

Le plan du rapport se déroule de l'analyse des difficultés d'attractivité à l'examen de leurs déterminants. Dans une première partie, on s'interroge sur la notion d'attractivité et sur son évolution dans le temps, en dressant un diagnostic de la situation actuelle : l'attractivité de la fonction publique est-elle réellement en déclin ? quelle est l'ampleur de ce déclin ? touche-t-il pareillement les trois versants de la fonction publique ? est-il spécifique à la fonction publique ? cette situation risque-t-elle de perdurer voire de s'aggraver à l'avenir ?

Une seconde partie s'interroge sur les déterminants de l'attractivité des métiers publics : quels sont ces déterminants et comment ont-ils évolué ? quels sont les arguments qui ne convainquent plus les aspirants fonctionnaires et quels sont ceux qui pourraient constituer des motivations solides pour attirer de nouveaux entrants et retenir les présents ?

Encadré 1 – La fonction publique en chiffres en 2022[2]

En 2022, la fonction publique compte 5,7 millions agents publics, qui représentent 20 % de l'emploi total et 22 % de l'emploi salarié. 65 % de ces agents sont des fonctionnaires, 22 % des contractuels (dont 49 % en CDI), 5,5 % des militaires et 7 % relèvent d'autres catégories et statuts[3].

Les femmes représentent 63 % de la fonction publique, contre 48 % dans l'emploi total et 49 % dans l'emploi salarié. Les personnes âgées de cinquante ans ou plus forment 37 % des effectifs de la fonction publique, contre 30 % dans l'emploi salarié privé.

18 % des agents publics sont employés à temps partiel, contre 17 % dans le secteur salarié privé. Les catégories A, B et C représentent respectivement 38 %, 22 % et 39 % des emplois.

[1] Voir la liste en Annexe 2 en fin de volume.

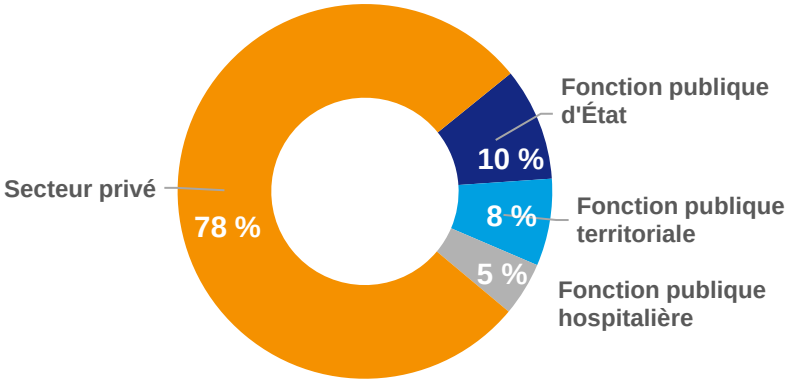
[2] Pris au 31 décembre, sur les postes principaux.

[3] Y compris contrats aidés.

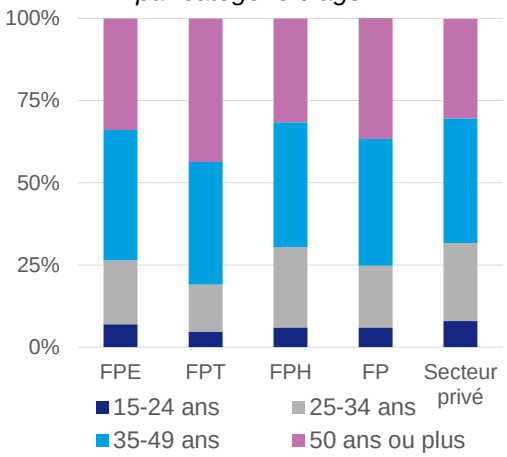
La fonction publique se divise en trois versants : la fonction publique d'État rassemble 45 % des effectifs globaux, la fonction publique territoriale 34 % et la fonction publique hospitalière 21 %.

Graphique 1 – Répartition de l'emploi salarié par secteur, par âge et par catégorie hiérarchique pour l'emploi public

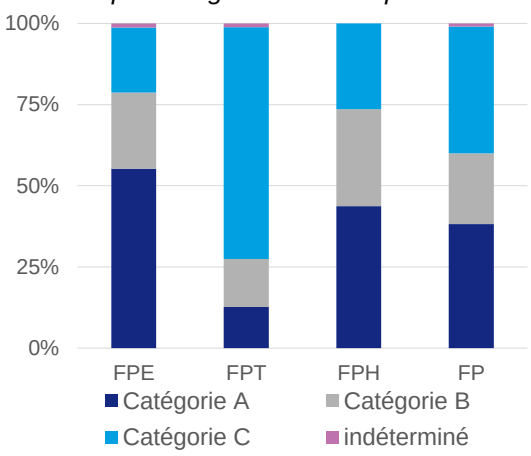
a) Répartition de l'emploi salarié



b) Répartition de l'emploi par catégorie d'âge



c) Répartition de l'emploi par catégorie hiérarchique



Champ : France hors Mayotte, postes principaux au 31 décembre, y compris bénéficiaires de contrats aidés. *Sources : Insee (2024), « En 2022, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique », Insee Première, n° 2003, juillet ; Estimations annuelles d'emploi, Insee ; base Tous salariés 2022, Insee*

La fonction publique d'État

En 2022, la fonction publique d'État (FPE) comptait 2,55 millions d'agents : 59 % sont des fonctionnaires, 22 % des contractuels (dont 60 % en CDI), 12 % des

militaires et 7 % sont classés comme « autres catégories et statuts »[1]. Figurent notamment dans cette catégorie les ouvriers d'État et les enseignants du privé sous contrat.

Les catégories A sont prédominantes avec 55 % des effectifs. Les cinquante ans ou plus sont sous-représentés au sein de la FPE, avec seulement 34 % des agents. Les femmes sont aussi sous-représentées par rapport à l'ensemble de la fonction publique : elles pèsent pour 58 % des agents de la FPE (contre 63 % de la fonction publique).

41 % des agents de la FPE sont rattachés à un ministère de l'Enseignement (Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche) dont 37 % d'enseignants (premier degré, second degré et supérieur), et 23 % aux ministères de l'Intérieur et de la Défense.

La fonction publique territoriale

En 2022, la fonction publique territoriale (FPT) comptait 1,97 million d'agents : 73 % sont des fonctionnaires, 23 % des contractuels (dont 32 % en CDI) et 4 % sont classés en tant qu'autres catégories et statuts[2]. Figurent dans cette catégorie les assistants maternels et familiaux.

Les catégories C sont prédominantes, avec 71 % des effectifs. Les cinquante ans ou plus sont surreprésentés dans la la FPT, avec 44% des agents. Les femmes pèsent pour 61 % de l'ensemble des agents de la FPT.

77 % des agents territoriaux sont rattachés aux communes, contre 18 % aux départements et 5 % aux régions. 45 % des agents territoriaux ont un emploi dans la filière technique, 23 % dans la filière administrative.

La fonction publique hospitalière

En 2022, la fonction publique hospitalière (FPH) comptait 1,22 million d'agents : 67 % sont des fonctionnaires, 22 % des contractuels (dont 54 % en CDI) et 12 % sont classés en tant qu'autres catégories et statuts[3]. Figurent notamment dans cette catégorie les médecins hospitaliers.

Les catégories A sont prédominantes, avec 44 % des effectifs. Les cinquante ans ou plus sont sous-représentés dans la FPH avec 32 % des agents. Les femmes sont surreprésentées par rapport aux autres versants : elles pèsent pour 78 % de l'ensemble des agents de la FPH.

[1] Y compris contrats aidés.

[2] Y compris contrats aidés.

[3] Y compris contrats aidés.

87 % des agents de la FPH sont rattachés aux hôpitaux, le reste se trouvant au sein des établissements médicosociaux.

Une question de statut

Le périmètre de la fonction publique renvoie aux personnes morales et aux organismes soumis au droit administratif, où le recrutement se fait sur la base du droit public.

Les agents publics désignent ici les salariés de la fonction publique. L'expression recouvre les fonctionnaires (aussi appelés ici « titulaires »), agents civils ayant réussi un concours de la fonction publique ou ayant été titularisés via une voie d'accès spécifique (par exemple pour certains agents de catégorie C) et les contractuels.

S'ajoutent enfin certains agents correspondant à des contrats particuliers (regroupés parfois en « autres catégories et statuts ») : en particulier, les ouvriers d'État de la FPE, les assistants maternels et familiaux dans la FPT, les médecins dans la FPH et les apprentis dans les trois versants. Dans certaines sources ou publications[1], les enseignants des établissements privés sous contrat apparaissent aussi dans cette catégorie. Dans les données produites par le ministère de l'Éducation nationale, mobilisées au cours du rapport, ces enseignants se répartissent, comme dans le secteur public, entre « titulaires » (ou assimilés) et « non-titulaires » (ou contractuels).

Au sens strict, la catégorie des titulaires ne comprend pas les stagiaires (avant titularisation). Dans la pratique – et dans la plupart des séries statistiques, ainsi que dans les publications anciennes ou ayant une approche historique –, les termes de « titulaires » et de « fonctionnaires » (qui comprend les stagiaires et les titulaires) sont utilisés comme équivalents. À l'inverse, dans ces mêmes sources, l'appellation « non-titulaires » désigne de facto « les non-fonctionnaires », désormais appelés « contractuels ».

Sources : Insee (2024), « En 2022, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique », Insee Première, n° 2003, juillet ; Insee, Estimations annuelles d'emploi ; base Tous salariés 2022, Insee ; Direction générale des collectivités locales (DGCL) (2024), « En 2022, le nombre d'agents de la fonction publique territoriale diminue de -0,2 % », BIS – Bulletin d'information statistique, n° 183, avril ; DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2024

[1] *Insee Première* sur l'emploi public, le Système d'information sur les agents des services publics ou les rapports annuels de la DGAFP sur l'état de la fonction publique.

PREMIÈRE PARTIE

OBJECTIVER LA CRISE D'ATTRACTIVITÉ : UNE ANALYSE RÉTROSPECTIVE ET PROSPECTIVE

CHAPITRE INTRODUCTIF

L'ÉMERGENCE D'UN PROBLÈME PUBLIC

1. L'attractivité de la fonction publique s'impose à l'agenda

1.1. Un chantier aujourd'hui « tout en haut de la pile »

Depuis une dizaine d'années, la problématique de l'attractivité puis le terme de « crise d'attractivité » lui-même se sont imposés dans le débat public, comme l'atteste une analyse lexicométrique portant sur le traitement par la presse des questions du nombre de fonctionnaire et de leur recrutement depuis vingt ans (pour la méthodologie utilisée, voir Annexe 1 et pour les résultats voir plus loin le Graphique 3).

La presse quotidienne nationale évoque ainsi des difficultés de recrutement des professeurs dès 2011, d'abord par le biais de témoignages de professeurs et de syndicats, puis à partir de 2013 en relayant la préoccupation politique émergeant des propos de ministres de l'Éducation nationale[1], plus ou moins inquiets ou optimistes face à l'évolution des candidatures aux concours[2]. Les années suivantes sont encore marquées par un grand nombre d'articles qui concernent la crise de recrutement dans l'éducation, notamment, à partir de 2018-2019, traitée sous l'angle du recours à la contractualisation. Le secteur de la santé fait également l'objet d'une attention particulière, surtout depuis la crise du Covid. Le nombre d'occurrences du terme « attractivité » dans les journaux explose ensuite ces deux dernières années, en même temps que se multiplient articles et reportages sur la pénurie d'agents publics et leurs conséquences (tensions à l'hôpital et notamment aux urgences, « job dating » d'enseignants contractuels, etc.).

L'augmentation de ces occurrences reflète une préoccupation politique et sociale émergente, perceptible d'abord dans les discours syndicaux qui publicisent l'enjeu, puis dans l'évolution des déclarations et des discours gouvernementaux, notamment ceux des

[1] Vincent Peillon puis Najat Vallaud-Belkacem.

[2] *Le Monde*, « Le recrutement de 43 500 enseignants confirme l'attrait retrouvé du métier », 31 août 2013.

ministres de la Fonction publique. Ces derniers mettent ainsi l'accent sur les besoins en recrutement et le manque d'attractivité de la fonction publique à partir de 2020, en même temps que sont annoncées des premières mesures destinées à y répondre. « La question de l'attractivité de la fonction publique, qui représente un emploi sur cinq en France, constitue un enjeu majeur pour les années à venir[1] », déclare ainsi Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la Fonction publique, en septembre 2021. L'attractivité devient « un chantier » dont l'importance est à nouveau soulignée par son successeur Stanislas Guérini quelques mois plus tard : « Je mets le chantier de l'attractivité tout au-dessus de la pile, car si on ne le fait pas pour nos agents, si on ne se donne pas les moyens et les outils pour bâtir des carrières dynamiques et valoriser l'engagement, alors nous ne réussirons pas à relever le défi fondamental de la restauration de la confiance dans l'administration »[2].

La multiplication des rapports administratifs et officiels

Témoins de la mise à l'agenda politico-administratif de cet « enjeu majeur », les saisines par le pouvoir politique de l'administration et d'instances d'inspection et de contrôle visant à en documenter l'ampleur et les conséquences ainsi qu'à proposer des pistes d'action se multiplient depuis quelques années : dossier thématique du rapport annuel sur la fonction publique de la DGAFP en 2020[3], rapport de l'IGF et de l'IGA sur les problèmes d'attractivité dans l'administration d'État déconcentrée en 2021[4], mission sur l'attractivité dans la fonction publique territoriale[5] en 2022, rapport de l'OCDE[6] commandé par la DGAFP en 2023… La première des thématiques de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique est consacrée à « l'attractivité de la fonction publique »[7]. Le Conseil national de la rénovation (CNR) sur les services publics l'est également en partie[8].

---

[1] Amélie de Montchalin, lettre de mission, 21 septembre 2021, in Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, rapport pour le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, janvier, p. 53.

[2] Interview de rentrée accordé à *Acteurs publics*, vendredi 9 septembre 2022.

[3] DGAFP (2020), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2020*, voir le dossier « Attractivité de la fonction publique », p. 239-291.

[4] Rapport IGF/IGA (2021), *L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'État*, rapport, Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, juillet.

[5] Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, *op. cit.*

[6] OCDE (2023), « Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France. Vers une approche territoriale », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 28, Éditions OCDE, Paris.

[7] Pény P. et Simonpoli J.-D. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique. Restitution des travaux*, mars.

[8] « La conférence des parties prenantes a (…) pour objectif de bâtir et partager des éléments de consensus sur la raison d'être du service public, avant de répondre aux questions d'accessibilité des services publics,

Différents rapports traitent aussi indirectement du sujet. Ceux de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire qui montrent les difficultés de certaines administrations à recruter et à atteindre leur plafond d'emplois, ou qui portent sur certaines missions de l'État, remplies par l'Éducation nationale[1], la police[2] ou l'administration territoriale[3]. D'autres abordent plutôt ce sujet par les effets de la perte d'attractivité sur la qualité du service public, dans les services d'accueil de la petite enfance[4] ou pour les métiers du grand âge[5] par exemple.

Leurs conclusions sont convergentes : la fonction publique n'attire plus assez de vocations. Ainsi, dans son rapport annuel de 2020, la DGAFP s'alarme de la chute du nombre de candidats aux concours externes. « Chaque année », écrit-elle, « l'État recrute par concours externe environ 40 000 fonctionnaires, soit l'équivalent de 2,5 % des titulaires en poste. Pourtant, depuis le milieu des années 1990, le nombre de candidats présents aux épreuves de ces concours par rapport au nombre de postes offerts baisse. En 1997, ce ratio a atteint seize présents pour un poste offert pour ensuite décroître tendanciellement jusqu'à six présents pour un poste offert »[6]. Pour leur part, les conclusions de l'IGF et de l'IGA sur la situation dans l'administration d'État déconcentrée, « dessinent une image bigarrée du territoire métropolitain »[7]. La « non-attractivité » est cependant jugée particulièrement problématique « pour certaines catégories de fonctionnaires ou certains métiers » et certains territoires, notamment le « grand bassin parisien » et la Haute-Savoie[8]. Les experts missionnés par la ministre de la Transformation publique[9], s'ils reconnaissent que « la baisse d'attractivité [de la fonction publique territoriale] s'inscrit dans un contexte global de tensions sur le marché du travail », notent que les trois versants

---

d'attractivité de la fonction publique et d'engagement de l'administration dans la transition écologique ». Voir *Notre service public. Conférence des parties prenantes, 28 octobre 2022. Synthèse et restitution des ateliers*.

[1] Cour des Comptes (2021), *La gestion des absences des enseignants. Garantir la continuité pédagogique*, rapport public thématique, décembre.

[2] Cour des comptes (2021), *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, Les enjeux structurels pour la France rapport public thématique, novembre.

[3] Cour des comptes (2022), *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État. Exercice 2011-2020*, rapport d'observations définitives, mars ; Cour des comptes (2022), *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, rapport d'observations définitives, septembre.

[4] IGAS (2023), *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, rapport, tome 1, mars.

[5] Libault D. (2019), *Concertation « Grand âge et autonomie ». Le temps d'agir*, ministère des Solidarités et de la Santé, mars.

[6] DGAFP (2020), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2020*, dossier « Attractivité de la fonction publique », p. 241.

[7] Cité par Acteurs Publics (2021), « Des pistes pour faire venir les agents de l'État dans les territoires peu attractifs », 25 octobre 2021.

[8] Rapport IGF/IGA (2021), *L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'État*, rapport, juillet.

[9] Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, *op. cit.*

de la fonction publique sont affectés mais qu'il existe « des difficultés propres à la fonction publique territoriale ».

Un enjeu de politique publique traduit dans des indicateurs budgétaires…

« Problème à résoudre », l'attractivité devient un objectif de politique publique pour le législateur, qui se traduit notamment dans les documents budgétaires, à travers les indicateurs retenus et les objectifs qui leur sont assignés.

À titre d'exemple, l'indicateur du programme 214[1] de l'Éducation nationale, intitulé « nombre de postes non pourvus à la rentrée scolaire et durée moyenne de vacances de postes[2] », qui existait depuis 2006[3], devient explicitement une mesure de l'attractivité à partir de la fin des années 2010. La modification des objectifs assignés à cet indicateur découle de la détérioration des résultats obtenus tant pour la quantité de postes vacants que pour leur durée moyenne[4], mais surtout d'un changement dans l'analyse de leurs causes[5]. Jusqu'alors l'administration estimait que la non-réalisation des objectifs de performance fixés était due à un nombre de postes offerts aux concours insuffisant pour assurer que chaque poste devant élèves soit pourvu dès la rentrée, tout en considérant que le nombre de postes vacants demeurait « limité ». En 2011, elle pointait ainsi les « effets d'une diminution de l'offre de recrutement »[6]. En 2014 et 2015, elle attribuait toujours les résultats insuffisants sur cet indicateur aux mêmes causes et prévoyait qu'une augmentation des recrutements devait contribuer à les améliorer. À partir de 2019, en revanche, les bilans stratégiques sur les rapports annuels de performances abordent la question sous l'angle de l'attractivité et notamment de l'insuffisance de candidats.

[1] « Soutien de la politique de l'Éducation nationale ».

[2] La « vacance » de poste ici s'entend comme un poste d'enseignant devant élève non pourvu par un enseignant titulaire et pour lequel un contractuel n'a pas encore été recruté – ce qui se traduit concrètement par une ou des classes à qui il « manque » un (ou plusieurs) professeur. C'est donc un indicateur de l'insuffisance du nombre de professeurs disponibles, dont les causes peuvent être multiples (recrutements en nombre insuffisant par rapport au nombre d'élèves/de classes ou offres non pourvues).

[3] Rapports annuels de performances, annexe du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2019, Programme 214, « Soutien de la politique de l'éducation nationale », mai 2020.

[4] Le nombre de postes vacants à la rentrée a connu une hausse quasi constante depuis 2006, passant de 1988 postes vacants en 2006, quasiment tous dans le secondaire, et d'une durée moyenne de vacance dans le secondaire de 17,5 jours à 4 774 postes vacants en 2023, dont un tiers dans le primaire, et d'une durée moyenne de vacance de poste dans le secondaire de 28,6 jours, voir infra.

[5] Rapports annuels de performances, annexe du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2023, Programme 214, « Soutien de la politique de l'éducation nationale », mai 2024.

[6] Bilan stratégique du rapport annuel de performances annexe du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2011, Programme 214, Soutien de la politique de l'éducation nationale.

De même, l'ajout en 2023 au programme 354 « Administration territoriale de l'État » du projet annuel de performances annexé au PLF 2024 d'un nouvel objectif intitulé « renforcer l'attractivité de l'administration territoriale de l'État » témoigne de cette préoccupation. Il comprend deux indicateurs : « nombre et pourcentage de postes non pourvus au niveau national » et « nombre de préfectures dont le taux de postes non pourvus est supérieur à 3 % »[1]. L'objectif est d'identifier les préfectures les plus en difficulté et de « disposer de premiers outils de fiabilisation des plans d'action locaux liés à l'attractivité de l'administration locale »[2]. Ces indicateurs sont maintenus ensuite et toujours présents dans le projet annuel de performance 2025, avec l'objectif d'une « saturation des postes de ce programme 354 ».

… Et dans les réorganisations administratives

Le « défi » de l'attractivité se traduit même dans la structuration des services de certains ministères. La DGRH des ministères de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et des Sports et de la Jeunesse vient ainsi – début juillet 2024 – de faire « évoluer son organisation pour être en mesure d'apporter des solutions aux nouveaux défis que rencontrent les ministères en matière de recrutement et de fidélisation de leurs agents », en créant notamment un nouveau service « de l'attractivité et de la politique RH » qui « vise à concevoir et animer les politiques d'attractivité pour l'ensemble des filières métier des trois ministères ».

La création de la « marque employeur » « Choisir le service public » relève de la même préoccupation. Elle doit « contribuer à renforcer l'attractivité des métiers de la fonction publique et à dynamiser la mobilité des agents entre les différents employeurs publics, notamment au sein d'un même bassin d'emplois » face à « l'urgence de la désaffection croissante, en particulier des jeunes, vis-à-vis des métiers de la fonction publique, qui constituent pourtant des voies d'engagement très proches de leurs préoccupations »[3].

1.2. Le problème de « l'attractivité » : des alarmes sur la qualité du service rendu

Le problème posé par la perte ou la « crise » d'attractivité est d'abord celui du risque, pour les services publics, de ne pas être en capacité d'exercer leurs missions de façon satisfaisante. C'est ce que mettent en lumière de nombreux rapports officiels émanant d'organismes de contrôle.

[1] Projet annuel de performances, Budget général 2024, Programme 354, « Administration territoriale de l'État ».

[2] *Ibid.*

[3] Voir la page sur le site du ministère de la Fonction publique.

Des tensions qui pèsent sur la qualité et la continuité des services publics

Dans l'Éducation nationale, l'impossibilité de pourvoir l'ensemble des postes par concours entraîne une augmentation des tensions sur les capacités de remplacement. À la rentrée 2024, les médias ont ainsi fortement relayé l'incapacité à garantir la présence d'un enseignant « dans chaque classe », la perte d'heures de cours, la hausse du turnover et le recours croissant à des contractuels moins formés, avec le risque d'une dégradation du service rendu aux élèves dans certains territoires[1]. La Cour des comptes évalue ainsi le pourcentage d'heures non remplacées de 2 % à 5 % du total des heures totales d'enseignement et leur coût à un peu plus de 2 milliards d'euros. Les absences de courte durée « représentent à elles seules près de 2,5 millions d'heures, dont seules un peu plus de 500 000 sont remplacées » et si les remplacements de longue durée sont effectués à plus de 90 % dans le second degré, pour les remplacements de moins de quinze jours une solution est trouvée dans seulement 20 % des cas[2].

Dans le secteur de la santé, en 2024, la Cour des comptes fait le bilan des réductions du nombre de lits à l'hôpital. Elle considère que de 2000 à 2022 ces fermetures résultent de choix de transferts de lits de soins de longue durée de l'hôpital vers les EPHAD jusqu'en 2023, puis principalement de progrès de techniques médicales permettant le développement de l'ambulatoire. Mais depuis la crise sanitaire du Covid, ces fermetures sont plutôt attribuées à « la conséquence d'une contraction subie des capacités d'accueil, du fait du manque de personnels soignants »[3]. En 2022, 21 % des lits de l'AP-HP étaient fermés, dont près de 70 % pour manque de personnel[4]. Le sujet revient régulièrement dans le débat, en particulier s'agissant des services d'urgence en périodes estivales, durant lesquelles les établissements publics doivent pallier une moindre capacité de prise en charge de la médecine de ville ou du secteur privé. En septembre 2024, la Fédération hospitalière de France considérait, à partir d'une enquête réalisée auprès des établissements, que la situation de l'été 2024 était stable, par rapport à l'été précédent, pour 46 % des répondants ou en dégradation pour 39 % d'entre eux, notamment en raison de tensions dans les effectifs médicaux (62 % des répondants) et non médicaux (37 %).

---

[1] Farges G. et Szerdahelyi L. (2024), *En quête d'enseignants, regards croisés sur l'attractivité du métier*, Presses universitaires de Rennes.

[2] Cour des comptes (2021), *La gestion des absences des enseignants…, op. cit.*

[3] Cour des comptes (2024), *Rapport 2024 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre sur « La réduction du nombre de lits à l'hôpital ».

[4] L'AP-HM et AP-HP ne recensent les fermetures de lits pour motif de « manque de personnels » que depuis respectivement 2018 et 2020.

Les hôpitaux ont dû recourir à des heures supplémentaires (64 %) ou à l'intérim (48 %) pour maintenir l'accès aux soins[1].

Dans le secteur de la petite enfance[2], les rapports soulignent que les difficultés de recrutement dans les crèches conduisent à des fermetures de places et à la dégradation de la qualité de l'accueil des enfants. Ainsi « 9 512 places sont durablement fermées ou inoccupées à cause d'une difficulté de recrutement, soit 2,3 % du total des places recensées (…). La part des places fermées étant significativement moins élevée que la proportion de postes vacants, un certain nombre d'Eaje fonctionnent avec des effectifs en tension[3] ». Ces tensions selon un rapport de l'IGAS développent chez les personnels le sentiment de ne pas pouvoir accorder aux enfants le temps dont ils ont besoin et *in fine*, diminue l'attractivité du métier[4].

Dans d'autres cas, par exemple celui de **l'administration déconcentrée**, la réduction des effectifs a d'abord été voulue et s'est traduite par des réorganisations et une redéfinition de périmètres. Aujourd'hui, l'objectif est de stabiliser les effectifs. Mais les difficultés d'attractivité, affirment les acteurs, rendent cet objectif difficilement atteignable, notamment dans certains territoires. Pour faire face, le développement de recrutement de contractuels de courtes durées s'est développé. Ces facteurs cumulés, qui interagissent les uns avec les autres, posent désormais problème pour l'organisation et l'exécution de certaines missions régaliennes[5]. « Malgré un turn over réduit, les services de contrôle souffrent de nombreuses vacances de postes et d'une attractivité faible, à l'origine d'une perte de compétences juridiques » : la qualité du contrôle en est réduite d'autant, tandis que dans « certaines préfectures, des priorités nationales ne sont plus contrôlées, faute d'expertise », à l'heure où « le contrôle de légalité fait face à de nouveaux enjeux, notamment en matière de protection de l'environnement et d'interventions économiques des collectivités territoriales ».

[1] Fédération hospitalière de France (2024), « Après un nouvel été sous tension, la FHF appelle à des solutions pérennes et des moyens suffisants pour permettre à l'hôpital public de "sortir la tête de l'eau" », communiqué de presse, 4 septembre.

[2] IGAS (2023), *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, rapport, tome 1, mars.

[3] Direction des affaires familiales et sociales / CNAF (2022), « Restitution des résultats de l'enquête nationale "pénurie de professionnels en établissements d'accueil du jeune enfant" », 11 juillet 2022.

[4] IGAS (2023), *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, *op. cit.*

[5] Cour des comptes (2022), *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État. Exercice 2011-2020*, *op. cit.* ; Cour des comptes (2022), *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, rapport d'observations définitives, septembre.

Des recrutements d'un niveau insuffisant

Le risque – ou le constat – d'une « baisse du niveau » des recrutements est aussi régulièrement pointé du doigt. Selon la DGRH du ministère de l'Éducation nationale, le taux de sélectivité – soit le rapport entre le nombre de présents au concours et le nombre de postes, qu'on peut considérer comme un bon indicateur d'attractivité – devrait être au moins de 4 pour garantir la qualité de recrutement[1]. Or il est aujourd'hui en moyenne de 2,5 dans le premier degré public et de 3,5 dans le second degré public, mais proche ou inférieur à 1 dans certaines disciplines du secondaire (1,5 pour le CAPES externe de mathématiques, 1,4 pour celui de lettres en 2023) et certaines académies (0,8 pour les professeurs des écoles dans les académies de Créteil et de Versailles en 2023 avant l'ouverture d'une seconde session). Les seuils d'admission aux concours sont un autre indice des inégalités dans le niveau des recrutements. En 2021, le seuil d'admission au CRPE (concours de recrutement des professeurs des écoles) dans l'académie de Créteil était placé à 6/20 (4/20 en 2022), selon des données de la Depp[2]. Ce seuil diffère fortement selon les académies, pour une épreuve pourtant identique : il était par exemple en 2020 de 8/20 à Versailles, de 11,9/20 à Nancy-Metz, de 14,4/20 à Montpellier ou 15,3/20 à Rennes (14,6/20 en 2023)[3].

Dans la police nationale, dans un contexte de volonté d'un « recrutement massif de policiers et de gendarmes », « l'état de quasi-saturation de l'appareil de formation » et une hausse des départs[4] « contraint les responsables de programme à dégrader la qualité des recrutements et des formations ». La note structurelle de la Cour des comptes de novembre 2021 relevait déjà que le « taux d'admission au concours de gardien de la paix était passé de 2 % en 2014 à 18 % en 2020, tandis que les formations de gardien de la paix et d'officier avaient été raccourcies[5] » de douze à huit mois (avant de repasser à douze mois en 2022).

[1] IGAENR-IGEN (2013), *Les difficultés de recrutement d'enseignants dans certaines disciplines*, rapport.

[2] DEPP (2023), *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2022-2023*, octobre.

[3] Voir les panoramas statistiques des personnels de l'enseignement scolaire de la DEPP, éditions 2021-2022 et 2022-2023.

[4] Depuis la pandémie de Covid-19, le nombre de personnels quittant la police et la gendarmerie nationales est croissant. Sur les cinq dernières années, le record du nombre de départs a été atteint en 2021 dans les deux programmes budgétaires, puis battu de nouveau en 2022, si bien que la gendarmerie nationale doit, à ce stade, renouveler 15 % de ses personnels chaque année seulement pour compenser les départs. Ce phénomène ne s'explique pas par les départs en retraite, globalement stables sur la période.

[5] Cour des comptes (2024), *Analyse de l'exécution budgétaire mission « Sécurités »*, avril ; Cour des comptes (2021), *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale*, *op. cit.*

Dans le secteur de la petite enfance, le rapport de l'IGAS pointe la détérioration du niveau de qualification des agents, liée à la nécessité de pallier la pénurie de personnel[1].

Les conséquences de la baisse d'attractivité… sur l'attractivité

Rapport et études pointent également les effets « boule de neige » de la perte d'attractivité. Le manque de personnel est reconnu dégrader à la fois la qualité du service rendu aux usagers et les conditions de travail des agents. Deux facteurs qui dégradent eux-mêmes l'attractivité des métiers : ils détériorent à la fois l'image de ces métiers – et donc l'attractivité externe – et leurs conditions de travail – avec un effet sur la fidélisation et pour les potentiels viviers internes.

Dans les crèches par exemple, l'IGAS note que « la pénurie de professionnels révèle et impacte fortement des conditions de travail déjà difficiles, une attractivité des métiers déjà fragile comme le service rendu aux familles et la qualité de prise en charge des enfants »[2].

Le même effet se retrouve dans d'autres secteurs et en particulier dans le secteur social, comme l'illustre le domaine du « grand âge » : « Une spirale négative est en place, reliant les difficultés de recrutement, la dégradation des conditions de travail, la moindre qualité de l'accompagnement de la personne, le manque d'attractivité du secteur dû notamment à la mauvaise image des métiers. Et la plupart de ces difficultés sont des facteurs de risque pour la personne âgée en perte d'autonomie »[3].

2. L'insuffisance de fonctionnaires : d'un problème d'offre de postes à un problème de candidats à l'embauche

La multiplication de ces alarmes est la manifestation de l'émergence d'un « problème politique » à résoudre. Bien que récente, la construction de ce dernier s'inscrit toutefois dans l'histoire longue de la question du « nombre de fonctionnaires » dont elle transforme à la fois la formulation et les enjeux. On passe de débats sur la quantité de postes d'agents publics « offerts » (trop ou pas assez nombreux, selon les périodes et – plus encore – les acteurs) à un constat partagé sur l'insuffisance du nombre des candidats.

[1] IGAS (2023), *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, *op. cit.*

[2] *Ibid.*

[3] Libault D. (2019), *Concertation « Grand âge et autonomie ». Le temps d'agir*, ministère des Solidarités et de la Santé, mars.

2.1. Trop ou pas assez : d'abord une question de choix

« Trop de fonctionnaires » : depuis que la fonction publique existe

La volonté politique de « rationaliser » l'action publique, se manifestant par des objectifs de réductions d'effectifs, a longtemps été le cadre de la réflexion sur le nombre de fonctionnaires et donc sur leur recrutement.

Comme l'ont montré les travaux d'Émilien Ruiz[1], la volonté de « dégraisser le mammouth » exprimée par Claude Allègre en 1997 à propos du ministère de l'Éducation nationale, est bien plus ancienne et remonte au moins à la fin de l'Ancien régime. Le néologisme « bureaucratie » est créé par l'économiste physiocrate Vincent de Gournay (1712-1758) pour dénoncer l'influence trop forte des fonctionnaires en particulier sur la sphère économique, alors même que l'État monarchique était de taille assez modeste. Les dénonciations du « fonctionnarisme », vecteur d'inertie et d'inefficacité, se cristallisent après des moments de développement de l'État et de son périmètre d'intervention, dans des temps de ralentissement économique et de tensions budgétaires. À la fin du XIX^{e}siècle, alors que l'État républicain se développe (Troisième République), cette critique portée par une « constellation libérale »[2] de politiques et d'intellectuels va se focaliser sur l'accroissement des effectifs publics dans un contexte de stagnation économique.

Les historiens s'accordent pour faire de la Première Guerre mondiale et des années qui suivent un temps d'accélération de l'étatisation de la société française, qui se traduit notamment par la multiplication d'administrations et d'organismes spécifiquement créés pour prendre en charge de nouvelles fonctions – notamment fiscales et sociales – de l'État. Le développement considérable de l'intervention de « l'État de guerre », et avec elle des besoins en main-d'œuvre est perçu d'emblée par les contemporains et les critiques reprennent immédiatement après la fin du conflit. Un rapport de la commission des finances de la Chambre en 1921 s'alarme ainsi, malgré des réductions constatées depuis l'armistice, d'une augmentation des effectifs qu'il chiffre à 189 000 agents publics supplémentaires, soit une croissance de l'ordre de 35 % depuis 1914[3]. Dans un contexte où « l'obsession du nombre de fonctionnaires est à son comble[4] », la commission des finances affirme qu'une administration d'une telle ampleur serait « susceptible de faire

[1] Ruiz É. (2021), *Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX^{e}-XXI^{e} siècle)*, Paris, Fayard, coll. « L'épreuve de l'histoire ».

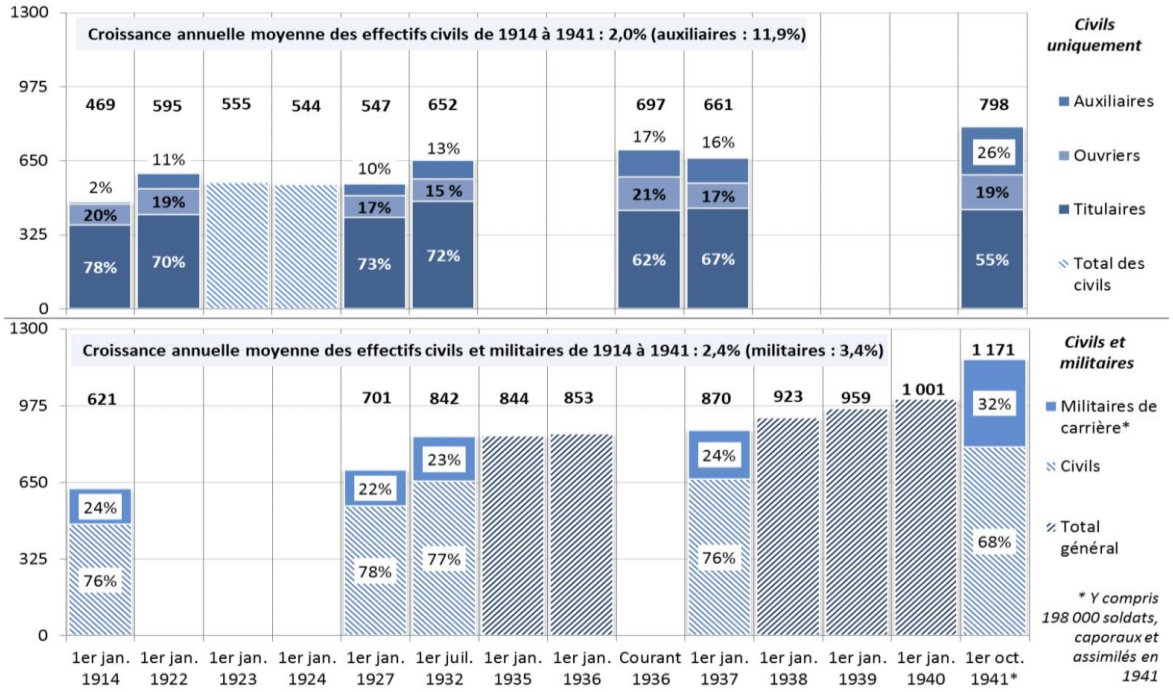
[2] *Ibid.*

[3] En l'absence de statistiques précises, l'évaluation produite dans le « rapport Bokanowski » est la principale source dont on dispose pour suivre le nombre de fonctionnaires civils à cette époque : voir Chambre des députés, rapport général n° 3160 sur le budget de 1922, remis par Maurice Bokanowski, député de la Seine, cité in Ruiz É. (2021), *Trop de fonctionnaires*, *op. cit.*

[4] Ruiz É. (2021), *Trop de fonctionnaires ?, op. cit.*

obstacle au gouvernement direct de la volonté générale ». À la même époque, un comité d'enquête présidé par la Cour des comptes se voit chargé de « réduire les dépenses de toute nature incombant à l'État et notamment de provoquer les suppressions de service et d'emploi qui ne sont pas rigoureusement indispensables ». Les lois de finances des années suivantes prévoient le licenciement et la mise à retraite d'office de dizaines de milliers de fonctionnaires, alors que se diffusent des thèses selon lesquelles l'État gagnerait en efficacité par le développement d'une « véritable gestion publique » inspirée par l'organisation privée[1]. Dans les années 1930, les gouvernements successifs poursuivent ces réductions par la mise en place d'une politique de « déflation administrative »[2] imposant de maintenir le niveau d'activité avec moins d'agents, en fixant un cadre budgétaire et une gestion stricts, et en misant par exemple sur l'abaissement de l'âge de mise en retraite ou l'interdiction de recrutement certaines années.

Graphique 2 – Évolution du nombre et de la répartition des agents de l'État selon leur statut, de 1914 à 1941



Source : Ruiz É. (2013), « Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950) », thèse de doctorat en histoire, EHESS, p. 495 ; d'après les tableaux p. 51-52 in Service national des statistiques (1944), « Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (effectifs, traitements, pensions de retraite) », Paris, Imprimerie nationale

[1] Bodiguel J.-L. et Rouban L. (1991), *Le fonctionnaire détrôné ? L'État au risque de la modernisation,* Paris, Presses de Sciences Po.

[2] Ruiz É. (2021), *Trop de fonctionnaires ?, op. cit.*

Sous Vichy, les fonctionnaires sont en ligne de mire du nouveau régime. On dénonce leur prolifération et ils sont tenus pour partie responsables de la défaite par leur « manque de loyauté », « leur paresse » et leur « incompétence ». Dès 1940, plusieurs notes ou projets visent une baisse de 30 % des effectifs[1]. À l'été, une loi facilite leur licenciement d'abord à des fins d'épuration politique puis devient « un moyen de gestion administrative » permettant « de sortir des cadres ou agents peu opérationnels, sans contrainte juridique ». Par le biais des différentes lois, notamment raciales, on estime une purge de près de 50 000 fonctionnaires[2]. Le régime de Vichy, soucieux de reprendre en main l'organisation de l'État après la faillite républicaine prévoit dès 1940 de travailler à une loi avec « un double objet : d'une part, elle mettra un terme à l'extrême diversité qui règne actuellement dans les statuts particuliers des administrations, diversité qui confine bien souvent au désordre. D'autre part, tout en assurant aux fonctionnaires, pour autant qu'ils resteront fidèles à leur devoir, l'assurance d'une carrière en rapport avec leurs aptitudes et à l'abri de l'arbitraire, elle restaurera les notions trop souvent perdues de vue de l'autorité de l'État, de la responsabilité des chefs et de la dignité de la fonction publique »[3]. Cela conduira en 1941 à l'adoption de trois lois formant un premier statut des fonctionnaires. La dénonciation du « fonctionnarisme » et de la bureaucratie n'est d'ailleurs pas l'apanage des libéraux ou des conservateurs, comme en témoigne une intervention du député communiste Jacques Duclos en 1946 qui appelle à s'en « débarrasser »[4].

Enfin, dans la deuxième moitié du XX^e^ siècle, cette dénonciation de la bureaucratie intégrera un référentiel de rationalisation et de modernisation du fonctionnement de l'État et apparaîtra surtout sous l'angle des enjeux budgétaires, dans un contexte de forte augmentation de l'emploi public. Nous reviendrons sur les politiques budgétaires et de recrutements qui en découlent. Notons ici que cette focalisation sur le « trop-plein de fonctionnaires » fait l'objet de l'attention médiatique dans les années 1990 et 2000 avec pour point d'orgue l'année 2007 lors des débats autour de la RGPP. Articles et éditoriaux popularisent alors l'expression de Claude Allègre (« dégraisser le mammouth ») et plus généralement relayent une parole politique favorable à « la réforme » de la fonction publique – c'est-à-dire, essentiellement, à la réduction de ses effectifs. Les articles dans la presse hebdomadaire et une partie de la presse quotidienne nationale sont alors très éditorialisés et insistent sur la nécessité de réformer la fonction publique et de réduire le nombre de fonctionnaire « trop chers » et « trop nombreux »[5] (voir Graphique 3).

[1] *Ibid.*

[2] Bodiguel J.-L. et Rouban L. (1991), *Le fonctionnaire détrôné ?, op. cit.*

[3] *Ibid.*

[4] Ruiz É (2021), *Trop de fonctionnaires ?*, *op. cit.*

[5] Analyse lexicographique, France Stratégie.

« Pas assez de fonctionnaires » : jusqu'aux années 2010, la perception de choix politiques contestés

Avant le milieu des années 2010 et la mise à l'agenda de la question des difficultés de recrutement, la question du « manque », ou de « l'insuffisance » de fonctionnaires se construit logiquement en miroir des discours sur leur trop grand nombre.

Dans les médias, comme le montre l'analyse lexicométrique, la question du déficit de fonctionnaires est alors notamment traitée sous l'angle du manque d'effectifs et de mouvements sociaux et des mobilisations dans la fonction publique réclamant une augmentation (ou une non-diminution), des effectifs. La presse – notamment régionale – se fait l'écho de revendications, manifestions ou grèves, liées à un manque de moyens pour assurer les missions de service public sur l'ensemble du territoire, dénoncé principalement par les organisations syndicales et des professionnels – en l'occurrence de policiers et de magistrats – à l'occasion de la fermeture d'un commissariat ou du redéploiement de tribunaux par exemple. Les contextes de citation de déficits de fonctionnaires concernent alors des métiers précis, particulièrement dans trois secteurs (police, justice et, dans une moindre mesure, soignants) et des situations locales (fermetures temporaires de services d'urgence faute de personnel ou absences de prise en charge faute de spécialistes – en gériatrie ou pédopsychiatrie[1] par exemple). Elle est analysée alors comme le résultat d'un sous-recrutement lié à des choix budgétaires.

2.2. Des problèmes de recrutement vieux comme la fonction publique

La question des difficultés de recrutement émerge plus récemment dans les discours et les médias. Pourtant, si elle est une préoccupation contemporaine, elle n'est pas nouvelle : elle s'est déjà manifestée dans le passé, sous des angles à la fois qualitatifs et quantitatifs.

Un enjeu d'abord qualitatif : recruter de « bons » agents

Le premier problème de recrutement qui s'est historiquement posé a été celui de trouver des agents compétents. À la Révolution française, l'État est confronté à un double enjeu de professionnalisme et de loyauté républicaine de ses agents. La charge de Saint-Just en octobre 1793 en est une bonne illustration : « Tous ceux qu'emploie le gouvernement sont paresseux […] et la République est en proie à vingt mille sots qui la corrompent, qui la combattent, qui la saignent […] Le ministère est un monde de papier […] Il ne se fait rien et la dépense est pourtant énorme ». Pour rénover l'administration et s'assurer la loyauté des agents publics au nouveau régime, les révolutionnaires développent le recours

[1] Haute Autorité de santé ((2021), « Coordination entre services de protection de l'enfance et services de pédopsychiatrie », note de cadrage, validée le 13 avril.

aux nominations pour recruter des fonctionnaires mais sans garantie d'aptitude. Ainsi en 1794 des agents du ministère de la Guerre pourtant nommés sous la Convention sont licenciés car analphabètes[1]. La compétence et la formation des agents deviennent progressivement un critère de recrutement. L'armée est la première à développer une logique de formation (l'École des ponts et chaussées est fondée en 1747) et de concours (Saint-Cyr ou l'École polytechnique sont créées au début du XIXe siècle) pour disposer d'agents compétents dans des domaines techniques comme l'artillerie, le génie militaire ou les ponts et chaussées.

La logique de sélection et de formation des agents publics compétents est ensuite progressivement adoptée dans les administrations civiles. Dès 1835, un concours est mis en place pour l'accès à la magistrature. En 1844, le rapport Faure proposera une sélection au mérite à l'entrée de toutes les fonctions publiques, par concours, examen ou diplôme[2]. La Deuxième République cherchera à développer un système de concours et ira jusqu'à imaginer une École nationale d'administration en 1848, projet finalement abandonné. Le Second Empire reviendra sur ces concours et il faudra attendre la Troisième République pour voir le système se mettre en place. Les intellectuels et les politiques républicains, cherchant à consolider le régime et à développer l'intervention de l'État, vont miser sur l'instruction publique et l'enseignement pour former et sélectionner ses agents et l'élite dirigeante. Les réflexions des républicains de l'époque sont bien résumées par Gustave Lanson dans la *Revue des Deux Mondes* en 1926 à propos de l'École normale supérieure : « Toutes les sociétés qui ont atteint un certain degré de civilisation se trouvent, à un moment donné, en face du problème de la formation du personnel à qui est remise la charge de diriger et d'administrer. Le problème se complique lorsque cette élite n'est point donnée par la naissance, ni désignée par le choix arbitraire d'une autorité despotique, et qu'il faut la recruter par une sélection méthodique en même temps que la former. »[3]. Le souci de sélection et de formation se renforce sous Vichy dans une optique de reprise en main de l'appareil d'État, après la débâcle dont sont tenus en partie pour responsable les fonctionnaires. Le concours devient un fondement du recrutement des fonctionnaires[4]. Ce principe est ensuite réaffirmé, avec d'autres sous-jacents (mérite et diversification sociale

[1] Rouban L. (2009), « La construction de la fonction publique : un projet politique », *La fonction publique,* La Découverte, p. 7-28.

[2] Ihl O. (2010), « Les républiques du concours. L'identification du mérite bureaucratique en France et aux États-Unis », in Denis-Constant Martin (dir.), *L'identité en jeux. Pouvoirs, identifications, mobilisations.* Karthala, p. 157-175.

[3] *Ibid.*

[4] Article 27 de la loi du 14 septembre 1941, « nul ne peut être admis à un emploi de début s'il n'a satisfait aux épreuves d'un concours ou aux examens de sortie d'une école lorsque le recrutement est assuré par cette voie », cité par Espagno D. (2012), « Le droit français des concours entre permanence et évolution », *Revue française d'administration publique*, vol. 142 (2), p. 369-381.

notamment), par les lois de 1946, l'ordonnance de 1959 et la loi de 1983 relatives au statut des fonctionnaires[1].

Mais aussi un problème quantitatif : une récurrence des difficultés de recrutement

D'un point de vue quantitatif, le sujet n'est pas non plus inédit. Des auteurs comme Bodiguel et Rouban en sont même arrivés à la conclusion qu'en réalité « à aucun moment, il n'y a eu de période normale »[2] de recrutement, notamment du fait de facteurs conjoncturels qui augmentent les besoins ou raréfient les candidats.

On peut déjà rappeler que durant la Seconde Guerre mondiale, où le projet de société du régime de Vichy, l'état de guerre et la pénurie appelaient d'importants besoins d'administration, la fonction publique rencontrait des manques dans ses effectifs. Le régime misa notamment sur les agents non titulaires plus faciles à recruter (des conditions moins sélectives), ce qui a permis de flexibiliser les ressources et par là même d'en renforcer le contrôle. Pour accroître l'attractivité de ces postes auprès de candidats non fonctionnaires, le régime utilisera les lois de 1941 pour revaloriser leur statut et leur rémunération. Si on comptait 106 000 agents non titulaires (19,7 % de l'emploi public) en 1936, ils étaient 356 000 (40 %) après-guerre en 1946[3].

La crise de recrutement qu'a connu la fonction publique entre les années 1955 et 1965[4] est un autre exemple parlant. À partir du milieu des années 1950, dans un contexte de très fort développement économique et de croissance démographique, les besoins de main-d'œuvre augmentent dans le secteur privé mais aussi dans le secteur public[5], et cela alors que la population active disponible augmente peu et qu'il faudra attendre 1968 pour retrouver le niveau de population en emploi de 1946. Dans ce contexte, la fonction publique est désavantagée du fait de la rigidité de ses conditions de diplôme et de rémunération. Selon Bodiguel et Rouban, entre 1952 et 1964, si l'Éducation nationale parvient à doubler ses effectifs sur la période, le nombre d'agents de l'État hors enseignant n'augmente que de 69 700, dont 80 % pour le seul ministère des PTT, soit une croissance de 1 000 agents par an pour l'ensemble des autres ministères. Le nombre de candidats aux concours chute, en particulier pour les catégories A et B (les catégories C ont été moins concernées).

---

[1] Article 27 et 28 de la loi du 19 octobre 1946, article 18 de l'ordonnance de 1959 et article 16 de la loi de 1983 : « Les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogation prévue par la loi ».

[2] *Ibid.*

[3] Moniolle C. (1999), *Les agents non-titulaires de la fonction publique de l'État. Entre précarité et pérennité*, Paris, LGDJ, p. 264. Cité par Lohou Q. (2022), « Le syndicalisme des auxiliaires de la fonction publique d'État (1917-1946) », *Le Mouvement Social*, vol. 280 (3), p. 119-138.

[4] Bodiguel J.-L. et Rouban L. (1991), *Le fonctionnaire détrôné ?, op. cit*.

[5] Notamment, mais pas uniquement, dans le secteur de l'éducation.

Les auteurs recensent ainsi : « 162 candidats inspecteurs élèves des impôts pour 360 postes en 1960, 16 candidats inspecteurs de la Sécurité sociale pour 32 postes en 1958. » Il en va de même pour les écoles de service public comme l'ENA (1945) et l'ENM (1958) *:* « En 1964, la Magistrature était bien heureuse d'avoir deux candidats pour un poste [5 pour 1 en 1953] […] Situation identique à l'ENA où, entre 1957 et 1960, on ne put, au concours étudiant, pourvoir qu'à 155 postes pour 162 offerts malgré la faiblesse du taux de sélection : 1 reçu pour 3,5 candidats. ».

Face à ces difficultés, les pouvoirs publics déploient plusieurs types de stratégies. Certains concours[1] voient leurs conditions de diplômes s'abaisser ou le contenu et les exigences des épreuves être adaptées[2]. Pour des postes qualifiés, il est fait appel à la promotion sociale interne, par le report des places non pourvues aux concours externes sur les concours internes. Des campagnes d'information sont menées et des centres de préparation ouverts. Rémunérations de début de carrière et primes sont revues à la hausse parallèlement (voir infra), le recrutement d'agents non titulaires sans condition de qualification augmente. Après une période d'embellie dans les recrutements, les auteurs identifient des difficultés analogues à la fin des années 1980. Concernant d'abord les concours de plus haut niveau (en 1989, le nombre de candidats à l'ENA tombe à un niveau proche de celui de 1968, après trois décennies de progression[3]), cette tendance se généralise ensuite. Par exemple, les centres de gestion de la fonction publique territoriale échouent à honorer les demandes de techniciens par les collectivités[4].

2.3. « L'attractivité » : une reformulation de la question de la pénurie

Malgré cette récurrence des déséquilibres entre les besoins et les viviers d'agents publics, traduites par des pénuries plus ou moins généralisées ou sectorielles, la question ne s'est formulée en termes « d'attractivité » que progressivement. Géraldine Farges et Loïc Szerdahaelyi, dans leur ouvrage sur l'attractivité du métier d'enseignant, notent que l'usage de cette notion résulte d'une « construction institutionnelle, politique et médiatique[5] ». Sa popularisation est concomitante du déplacement du regard sur le nombre des fonctionnaires, de l'excédent au déficit d'une part, de la question du nombre de postes offerts à celle du nombre de postulants d'autre part. L'analyse lexicométrique

[1] À rebours de ce que l'on observe par exemple pour les enseignants.

[2] Dans les épreuves de sténographie par exemple, on passe d'une exigence de 100 mots à 80 par minute.

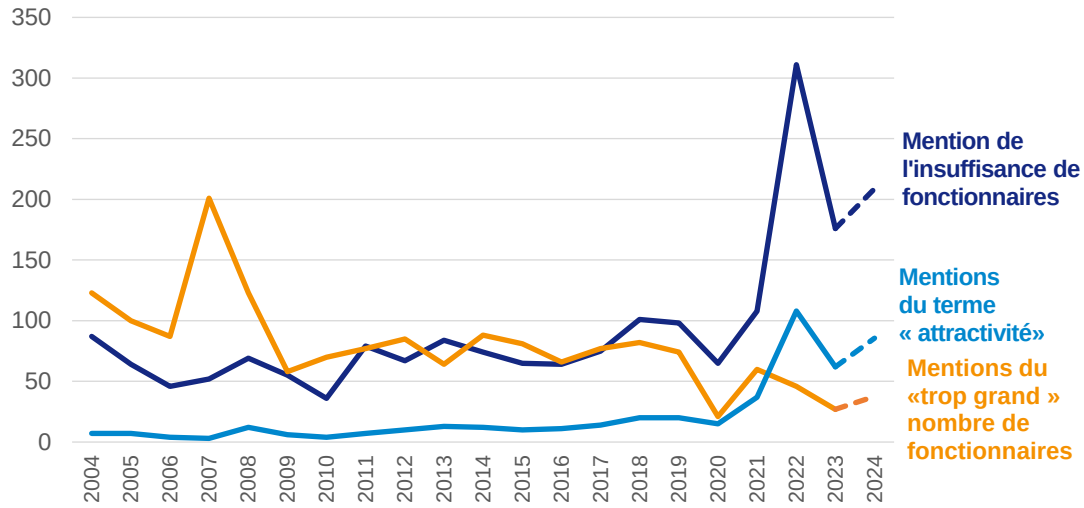
[3] Ces dernières années, tant le nombre de candidatures que les taux de sélectivité sont demeurés assez stables (autour de 1 000 candidats inscrits, 600 présents, 1 admis sur 15).

[4] *Ibid.*

[5] Farges G. et Szerdahelyi L. (2024), *En quête d'enseignants, regards croisés sur l'attractivité du métier*, Presses universitaires de Rennes, p. 10.

de titres de la presse nationale et régionale, présentée plus haut, témoigne bien de ce basculement du débat public[1].

Graphique 3 – Évolution du nombre d'articles sur le nombre de fonctionnaires, 2004-2024



Lecture : les pointillés correspondent à une projection sur douze mois à partir des données 2024 portant sur les huit premiers mois de l'année (57 articles). En 2022, 69 articles avaient été publiés au 31 août ; en 2023, 38.

Source : Europress, calculs des auteurs

Ce basculement est perceptible dans les transformations même de l'usage du terme, de son sens et de son contenu. Dans les discours politiques, la notion a en effet d'abord été mobilisée, notamment par les ministres de la Fonction publique, comme un argument au service de « la réforme » ou de la « transformation » de la fonction publique. Elle était alors utilisée sous un angle essentiellement qualitatif : il s'agissait d'attirer « les bons » agents, tant du point de vue de leurs compétences que des valeurs qui doivent les animer, et non de remédier à une crise du recrutement. Dans l'Éducation nationale, jusqu'en 2011, le lien entre attractivité et recrutement est mis en avant par les syndicats, mais les deux questions restent dissociées dans la communication du ministère et du gouvernement « pour différer la prise en charge » de la première[2]. Le terme est aussi utilisé lorsque les candidatures sont nombreuses : c'est une preuve que le métier est attractif[3]. La notion était parfois même exploitée comme contrepoint pour justifier les mesures de restriction budgétaire et de réduction du nombre de fonctionnaires – selon une forme d'arbitrage entre quantité et

[1] Les auteurs du rapport remercient François-Joseph Bernardi, stagiaire à France Stratégie, pour sa contribution à cette analyse lexicographique.

[2] Munoz-Cazieux A. et Pons X. (2024), « Les contractuels comme remède à la moindre "attractivité", des métiers de l'enseignement ou l'institutionnalisation de l'éphémérité », in Farges G. et Szerdahelyi L. (dir.), *En quête d'enseignants, op. cit.*

[3] *Ibid.*

qualité (moins de fonctionnaires mais mieux payés). Témoin cette déclaration d'André Santini en 2007 :

> « Aujourd'hui, (…) la fonction publique est attractive auprès des jeunes : le nombre de candidats aux concours a une formidable stabilité depuis des années et les sondages sont nombreux à démontrer que les parents souhaitent bien souvent que leurs enfants deviennent fonctionnaires. Mais il ne faut pas s'en satisfaire car je souhaite que la fonction publique soit attractive auprès des jeunes pour de bonnes raisons, autres que la "sécurité de l'emploi" qui revient si souvent. Je pense au sens de l'engagement, au souci de l'intérêt général, à la croyance dans le mérite. »[1]

Dix-sept ans plus tard, la question se pose en des termes radicalement différents.

3. Attractivité de la fonction publique : de quoi parle-t-on ?

3.1. Un contexte de difficultés de recrutement généralisées au-delà de la fonction publique

On ne peut pas comprendre les difficultés de recrutement et de fidélisation dans la fonction publique sans prendre en compte le contexte global de l'emploi et la situation actuelle où ces difficultés sont fortes et généralisées, y compris dans le secteur privé.

Le choix de rejoindre ou non le secteur public peut être influencé par des facteurs propres à la fonction publique, à ses métiers et ses conditions de travail et d'exercice de ses missions, mais aussi par les opportunités offertes par le secteur privé. Avant d'analyser les différents facteurs qui peuvent expliquer ces difficultés de recrutement – sont-elles spécifiques à la fonction publique, avec quels « effets métiers » ? –, il importe de rappeler le contexte plus général, pour explorer ensuite les effets de concurrence.

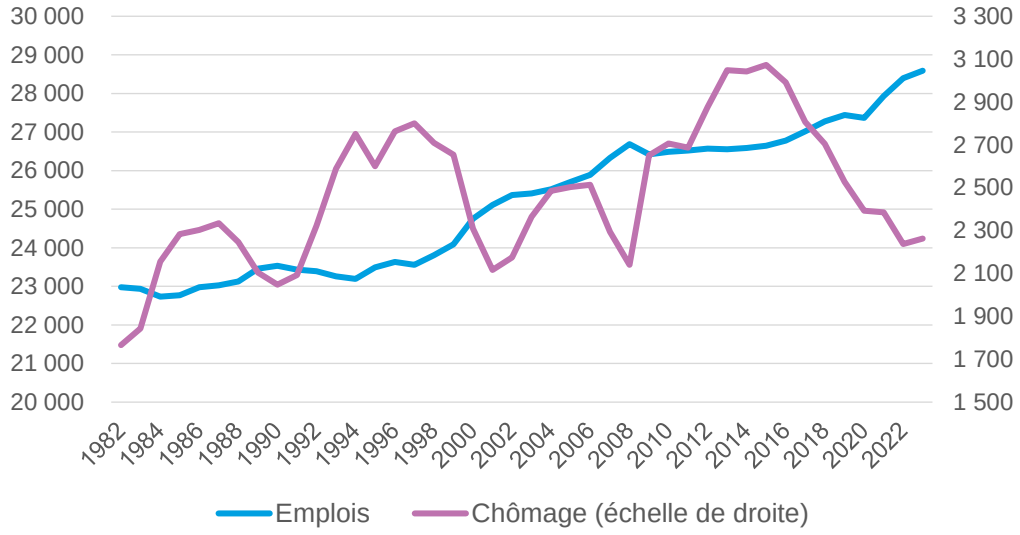
En 2023, le taux d'activité, comme le taux d'emploi, des personnes âgées de 15 à 64 ans atteignent, avec respectivement 73,9 % et 68,4 %, leur plus haut niveau depuis que l'Insee le mesure (1975). Le taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans a fortement progressé ces dernières années (+5,1 points entre 2019 et 2023) grâce à un essor marqué de l'alternance. Le taux d'emploi des 15-24 ans atteint ainsi 35,2 % en 2023, son plus haut niveau depuis 1991. Le taux d'emploi des seniors continue également à progresser, atteignant 58,4 % en 2023 (pour les personnes âgées de 55 à 64 ans)[2]. Le chômage au sens du BIT se stabilise

[1] Déclaration de M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique, sur l'attractivité de la fonction publique auprès des jeunes, Rennes, le 30 octobre 2007.

[2] Entre 2003 et 2023, le taux d'emploi a augmenté de 21 points pour les 55-59 ans, et de 25 points pour les 60-64 ans (source Insee).

à 7,3 % de la population active en 2023, après sept années de baisse. Ce haut niveau de taux d'emploi conjugué à une baisse du taux de chômage rend la main-d'œuvre disponible moins nombreuse et explique pour partie les tensions de recrutement.

Graphique 4 – Évolution du nombre de personnes en emploi et au chômage (en milliers)



Champ : France hors Mayotte, vivant en logement ordinaire. Uniquement personnes de plus de 15 ans pour les individus en emploi.

Source : Insee, Séries longues sur le marché du travail

Pourrait s'ajouter à ces facteurs explicatifs l'intensification des recrutements liée pour partie aux « sorties » de l'emploi de différentes natures : départs volontaires et mobilités (vers le non-salariat notamment), sorties du marché du travail en fin de carrière.

Si l'idée d'une « grande démission » spécifique à la période post-Covid n'est pas confirmée par l'analyse statistique, le nombre de démissions atteint un niveau historiquement haut fin 2021-début 2022, avec près de 520 000 démissions par trimestre, dont 470 000 démissions de CDI. Sans être inédit, ce niveau est au plus haut depuis la crise financière de 2008-2009[1]. Le taux de démission (nombre de démissions rapporté à celui des salariés) atteint 2,7 % en France au premier trimestre 2022, ce qui reste en deçà des niveaux de début 2008 (2,9 %). Si l'on tient compte de l'introduction des ruptures conventionnelles en 2008, avec l'hypothèse que trois quarts des ruptures se seraient substituées à des démissions, le diagnostic reste le même[2].

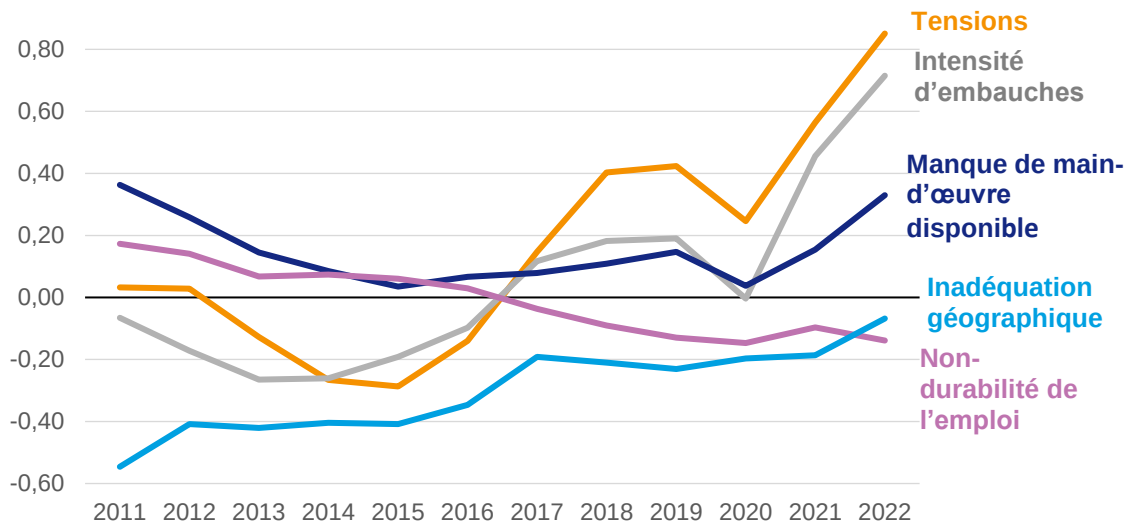
[1] Dares (2022), « La France vit-elle une "Grande démission" ? », octobre.

[2] Dares (2022), « La France vit-elle une "grande démission" ? », octobre.

Du côté des départs à la retraite, leur nombre a diminué autour de 2010 et reste au début des années 2020 à un niveau comparable à celui du début des années 2000.

Ces différents indicateurs conjugués rendent compte d'un faible niveau de main-d'œuvre disponible, qui est l'un des déterminants principaux des tensions de recrutement avec la forte intensité des embauches (voir Graphique 5). Celles-ci ont atteint en 2022 leur plus haut niveau depuis 2011 (depuis que la Dares les mesure ainsi)[1]. Huit métiers sur dix (représentant 87 % de l'emploi) sont en tension forte ou très forte. Dans un contexte de baisse du chômage, l'inadéquation géographique – soit l'écart de répartition territoriale des offres et des demandes d'emploi – s'accroît également.

Graphique 5 – Évolution des tensions sur le marché du travail et de leurs facteurs potentiels depuis 2011



Lecture : entre 2021 et 2022, l'intensité d'embauches passe de 0,456 à 0,715. Pour la définition et la méthodologie des indicateurs de tension, voir la documentation sur le site de la Dares.

Source : France Travail – Dares, métiers en tension

Ces difficultés de recrutement peuvent entraîner des effets de concurrence entre secteur public et secteur privé (et au sein de chaque secteur), surtout pour des métiers ou compétences comparables. Le Chapitre 3 renseigne sur la situation de certains métiers particulièrement exposés à cette concurrence : aides-soignants, infirmiers, agents d'entretien, etc.

Cependant, il est difficile de mesurer ces effets de concurrence et impossible de comparer directement l'ampleur de ces tensions dans les deux secteurs, y compris pour un même

[1] Dares (2023), « Les tensions sur le marché du travail en 2022 », *Dares Résultats*, n° 59, novembre. Données calculées à partir des chiffres des demandeurs d'emploi, et non du chômage au sens BIT.

métier. Pour des raisons liées aux spécificités des modalités de recrutement dans la fonction publique (recrutement par concours), ces indicateurs de tension ne mesurent aujourd'hui que les difficultés de recrutement dans le secteur privé. D'autres types d'indicateurs doivent donc être mobilisés pour la fonction publique et les notions utilisées ne sont pas les mêmes non plus.

3.2. Un phénomène multidimensionnel

La notion d'attractivité de la fonction publique s'est imposée pour recouvrir un phénomène multidimensionnel qui dépasse les seules tensions conjoncturelles de recrutement. Elle n'est pas exactement synonyme des définitions et usages en cours dans le secteur privé.

Pour la Dares et Pôle Emploi en effet, « les problèmes d'attractivité » ne sont qu'un des facteurs susceptibles d'expliquer les tensions de recrutement du secteur privé, avec l'insuffisance de l'offre de travail au regard de la demande, une forte intensité d'embauche, des possibilités de mobilité limitées ou une insuffisance de compétences disponibles[1]. Ici, l'« attractivité » n'est pas un indicateur en soi mais renvoie, dans leur description, d'abord aux enjeux objectivés de qualité de l'emploi, niveau de salaires et conditions de travail (voir la Seconde Partie, Chapitre 8).

Dans la fonction publique, la notion est aujourd'hui utilisée de façon transversale pour exprimer à la fois des difficultés de recrutement pérennes dans certains métiers et des problèmes plus nouveaux de fidélisation des agents publics dans l'emploi. Elle ne se résume donc pas à « l'attirance ». On peut retenir la définition donnée par Géraldine Farges et Loïc Szerdahelyi : « Ce qui, matériellement ou symboliquement, attire vers ou détourne d'une orientation possible, maintient ou altère l'intérêt premier pour l'un de ces métiers, permet d'envisager des mobilités pour les rejoindre ou *a contrario* pour les quitter, de façon située dans le temps et dans l'espace[2] ».

Cette approche plus large renvoie aux difficultés propres des employeurs publics à pourvoir les postes disponibles de façon suffisamment durable pour permettre aux structures et organisations de remplir leurs missions en garantissant la qualité et la continuité des missions de service public qui leur sont attribuées. Peu importe les causes de ces difficultés, qu'elles soient liées à la qualité de l'emploi lui-même ou à des facteurs externes en rapport avec le contexte économique et social, ou qu'elles soient d'ordre objectif ou subjectif. Elles s'observent donc à différents moments de la relation de travail

[1] C'est de cette façon qu'est prise en compte la notion d'attractivité dans l'élaboration des indicateurs de tensions de recrutement par la Dares : voir Dares (2021), « Quelle relation entre difficultés de recrutement et taux de chômage ? La courbe de Beveridge en France et dans les autres pays européens », octobre.

[2] Farges G. et Szerdahelyi L. (2024), *En quête d'enseignants, op. cit.,* p. 10.

(avant l'embauche, pendant le processus de recrutement, au début de la carrière, en cours de carrière) et sont par nature multidimensionnelles : difficultés à pourvoir des postes et besoins durablement non couverts, y compris au-delà de périodes d'embauches intensives, des candidatures insuffisantes, des viviers formés insuffisamment nombreux et une absence d'appétence ou un refus de s'orienter vers ces emplois compliquant l'anticipation des besoins effectifs, des recrutements en nombre ou en qualité insuffisante pesant sur la qualité et la continuité de service, des sorties volontaires trop nombreuses, le cercle vicieux du turnover qui renforce les problèmes d'attractivité en dégradant les conditions de travail de « ceux qui restent » et en générant des difficultés d'organisation interne dans les services.

3.3. Mesurer la réalité et l'ampleur de la crise d'attractivité : quels indicateurs pour quels phénomènes ?

Une objectivation délicate

Pour proposer une analyse transversale des enjeux d'attractivité dans la fonction publique et identifier les facteurs communs sans masquer les spécificités par versant, métier, territoire et catégorie, il convient de porter l'observation sur l'ensemble de ces phénomènes. Ceci nécessite de mobiliser plusieurs types d'indicateurs, quantitatifs et qualitatifs, portant sur les flux d'entrées (quantité et qualité) et de sorties « volontaires » (autres que retraites, invalidité ou mobilité interne) ainsi que sur le « stock » (emplois non pourvus)[1]. Nous chercherons à documenter les écarts entre les postes offerts/vacants et les postes effectivement pourvus, par concours et hors concours ainsi que la qualité des recrutements réalisés par rapport au contenu des offres et aux besoins exprimés, lorsque des données, sur les seuils d'admission par exemple, ou des éléments qualitatifs, sont disponibles.

Pour ce faire, les indicateurs et données relatives aux concours de la fonction publique sont indispensables. Ces données permettent en effet de comparer facilement – et parfois sur des durées relativement longues – le nombre de postes proposés avec d'une part le nombre de candidats se présentant aux concours pour calculer des taux de sélectivité, d'autre part le nombre de candidats reçus pour mesurer le taux de postes non-pourvus par cette voie. On peut, pour certains concours, s'intéresser également aux défaillances des candidats (différences entre les inscrits et les présents aux épreuves). Ces données ne sont cependant pas complètes. La multiplicité des concours et les différences de modalités d'organisation ne permettent pas en effet de disposer aujourd'hui d'une base de données exhaustive et de comparer l'attractivité des concours entre eux. Des réflexions et travaux

[1] Nous reviendrons sur la présentation de chacun de ces indicateurs et leurs limites éventuelles.

sont en cours (Dares/DGAFP) pour élaborer des indicateurs de tension de recrutement communs aux secteurs public et privé.

Surtout, une partie importante des recrutements se fait par d'autres modalités, y compris pour accéder au statut de fonctionnaire, notamment pour le recrutement de catégories C par entretien ou le recrutement sur titre pour certains métiers (par exemple dans la fonction publique hospitalière). Il faut donc recourir à d'autres indices de désaffection, souvent plus parcellaires : nombre de postes vacants et durée de vacances, « tensions » relevées par les employeurs, délais de recrutement, durée de publication des postes sur les plateformes d'offres d'emploi public, etc. Les données portant sur les contractuels et les intérimaires (nombre, part, évolution) sont également souvent incomplètes et difficiles d'interprétation, faute d'homogénéité des sources : elles sont cependant des indices essentiels d'attractivité qui éclairent à la fois – indirectement – la difficulté à recruter des fonctionnaires et les tensions propres à ces modalités d'embauche.

Objectiver la fidélisation est également délicat. Les niveaux de turn-over ne se laissent pas facilement saisir, et les motifs de départ de la fonction publique ne peuvent pas toujours être discriminés et interprétés comme illustrant un problème de fidélisation. Les taux de démissions, de ruptures conventionnelles, de mobilité public-privé, d'abandon en cours de formation ainsi que des indices plus indirects ou qualitatifs (souhaits de mobilité, demandes de disponibilités) permettent cependant d'approcher le phénomène.

Compter les effectifs de la fonction publique ou le choix du dénominateur

Mesurer l'attractivité dans l'ensemble de la fonction publique nécessite de disposer d'indicateurs dédiés et utilisables pour l'ensemble des emplois des trois versants de la fonction publique. Un objectif qui se heurte à plusieurs difficultés. Pour situer et contextualiser les difficultés à pourvoir des postes, il faut avoir une vision précise et exhaustive des effectifs. La création de la base SIASP (système d'information sur les agents des services publics) à partir de 2004 le permet désormais, en regroupant pour la première fois au sein d'une même base les données sur les effectifs et salaires des trois versants de la fonction publique, mais uniquement pour une période récente, à compter de 2009. Si l'on souhaite avoir une vision historique de l'évolution des effectifs de la fonction publique, l'entreprise est beaucoup plus difficile, en raison des changements de mode de production des données, de sources, de champ et de périmètre de décompte, de nomenclature statistique utilisée, des transformations de l'organisation administrative elle-même et de visions divergentes au sein des administrations après-guerre sur la façon de compter ces effectifs, à partir notamment des bulletins de paie[1].

[1] Peyrin A (2019), *Sociologie de l'emploi public*, Paris, Armand Colin : voir le premier chapitre « Brève histoire des sources administratives sur les agents de l'État ». Voir aussi les travaux d'Émilien Ruiz.

Encadré 2 – La récente construction d'un dénombrement statistique

Les travaux de l'historien Émilien Ruiz ont soulevé un paradoxe intéressant. La dénonciation d'un nombre trop élevé de fonctionnaires est presque continue depuis la Révolution française, alors qu'on savait en réalité très mal de qui et de quoi on parlait. Le statut du fonctionnaire est une création récente (lois vichystes de 1941, abrogées en 1944[1], puis refonte de 1946 et enfin statut général des fonctionnaires issus des quatre lois de 1983 à 1986) et pendant longtemps on ne disposait pas de statistiques précises sur le nombre de fonctionnaires. Les premières expériences de quantification datent du début des années 1950, mais le constat d'une absence de données est clairement posé en 1962, dans le cadre de la préparation du V^{e} plan. La Commission de la main-d'œuvre « considérant que l'administration est un employeur comme les autres dont il faut connaître les effectifs et les besoins […] demande que soient constituées des données concernant la fonction publique »[2]. La fonction publique connaît déjà des difficultés de recrutement qui font apparaître « l'importance d'études prévisionnelles des besoins et d'instruments de mesure des effectifs permettant d'anticiper les recrutements par rapport aux évolutions des missions de l'État [alors que] la DGAFP ne dispose à l'époque d'aucun moyen ni expertise lui permettant de conduire cette recherche »[3].

Après un premier recensement en 1962, la DGAFP sollicite l'Insee en 1965 pour mettre en place un recensement régulier des agents de l'État et une nouvelle Direction de la Prévision est créée au sein du ministère des Finances, pour mener des analyses sur les effectifs actuels, la projection et les besoins de recrutement d'ici 1970. La construction d'outils statistiques sur les effectifs favorisera par la suite la mise en place d'un référentiel de gestion publique visant à la « rationalisation des choix budgétaires » à compter de 1968. Cette méthode de gestion qui vise à optimiser l'action publique par des analyses systémiques et des études coûts-efficacité sera abandonnée en 1984 mais ouvrira la voie à une série de réformes de l'organisation et de la gestion des effectifs publics avec notamment comme objectif d'optimiser le coût de la masse salariale publique.

[1] Le premier statut de la fonction publique est instauré par la loi du 14 septembre 1941, mais en raison de son caractère antisémite et antirépublicain, celle-ci sera abrogée par l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental.

[2] Bezes P. (2009), « Le "souci de soi de l'État" : l'idéal d'un gouvernement rationnel de l'administration (1962-1972) », in Bezes P. (dir.), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Presses universitaires de France, p. 61-126.

[3] *Ibid.*

Les données administratives SIASP – qui renseignent d'abord sur les rémunérations – ne suffisent en outre pas à notre étude : elles donnent peu de renseignements sur les individus et obligent à exploiter d'autres sources plus riches en variables mais d'une autre nature (enquêtes) et non exhaustives (les enquêtes Conditions de travail ou Emploi en continu) ou délicates à exploiter compte tenu des difficultés pour y repérer le statut des salariés.

Le repérage et le traitement statistique des agents de la fonction publique, de leur statut et de leurs conditions d'emploi sont parfois aisés, notamment pour les enseignants de l'enseignement scolaire (centralisation, employeur unique, facilité d'identification, qualité de l'appareil statistique). Ils sont au contraire particulièrement difficiles pour la plupart des métiers administratifs ou techniques présents de façon transversale dans l'administration, comme les métiers de l'informatique et du numérique. L'organisation de la fonction publique en corps et grade permet mal d'identifier et de dénombrer les agents en fonction de leur métier et rend souvent complexe les comparaisons avec le secteur privé. Pour mener ces comparaisons, les travaux mobilisés ici s'appuient sur la nomenclature des familles professionnelle (FAP), qui regroupe l'ensemble des travailleurs des secteurs privé et public (voir Chapitre 3).

Encadré 3 – Méthodologie : comparaison internationale, sources et définitions

Une comparaison internationale qui n'est pas aisée

Comparer au niveau international l'attractivité de la fonction publique en tant qu'employeur est un exercice qui n'a rien d'évident. La difficulté réside d'abord dans les différences d'organisation, de périmètre et de statut des employés ainsi que dans les différences de mesures nationales (catégories et définitions). Chaque État appréhende différemment cet enjeu de mesure et de définition[1]. En outre, un flou dans la distinction entre emploi public et emploi privé, qui varie dans les nomenclatures nationales, renforce la difficulté à quantifier les emplois publics et donc à les comparer[2]. La Commission européenne dans un rapport de 2017 constatait que les « comparaisons souffrent d'un manque évident de données fiables et comparables concernant l'emploi public dans les États membres de l'UE. L'un des principaux problèmes rencontrés lors de la collecte des données est que les offices statistiques nationaux et les institutions internationales n'utilisent pas les mêmes définitions et méthodologies, ce qui entraîne des incohérences entre les pays et confirme la nécessité d'améliorer la validité et la cohérence des données

[1] Ruiz É. (2020), « Pour une approche comparée du "nombre des fonctionnaires" : propositions à partir du cas des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni », *Histoire & mesure*, vol. 35 (2), p. 133-170.

[2] Hugrée C., Penissat É. et Spire A. (2015), « Les différences entre salariés du public et du privé après le tournant managérial des États en Europe », *Revue française de sociologie*, vol. 56 (1), p. 47-73.

dans ce domaine »[1]. Différents périmètres de l'emploi public peuvent ainsi être mobilisés par la statistique, qui recouvrent des effectifs très différents : services d'intérêt général, secteur public, gouvernements ou administration publique.

Une façon usuelle de comparer l'emploi public entre pays consiste à s'appuyer sur la comptabilité nationale, qui distingue les administrations publiques (APU) comme secteur institutionnel (voir infra). Les données issues de la comptabilité nationale et compilées au niveau OCDE et Eurostat portent essentiellement des données en termes de dépenses mais aussi sur l'emploi agrégé, ce qui permet de produire un tableau de bord comparatif de l'emploi public[2]. Les données OCDE sur 2022 issues des comptabilités nationales indiquent ainsi qu'environ 18,4 % de l'emploi dans l'OCDE relève de « Employment in government, General government », contre 20,5 % en France[3].

Quelles sources sont mobilisées pour estimer l'emploi ?

Plusieurs sources de données issues de la statistique publique sont mobilisées ici pour appréhender l'emploi[4], en fonction de leurs avantages respectifs.

Première source, les enquêtes Emploi en continu de l'Insee : elles constituent la source de référence pour estimer le niveau et l'évolution de l'emploi total, salarié et non salarié, par secteur et par type d'employeur (public et privé, à partir de 1989), tranche d'âge, sexe et zone géographique. Ces données d'enquête sont conçues pour appréhender toutes les dimensions du marché du travail (activité, emploi, chômage, caractéristiques sociodémographiques des personnes en âge de travailler, conditions de travail, etc.) mais comportent des limites inhérentes aux données d'enquête qui reposent sur le nombre et la parole des répondants (point de vue des enquêtés parfois imprécis, non-réponses, biais de sélection, etc.). Les séries issues des enquêtes emploi s'avèrent de ce fait plus volatiles que celles issues des données administratives recueillies auprès des employeurs.

Pour pallier l'imprécision des déclarations sur l'emploi public, la catégorie juridique de l'employeur introduite en 2006 permet d'identifier les différents versants de la fonction publique à partir des numéros de SIREN et de limiter les écarts entre l'enquête Emploi et les sources administratives[5]. Pour limiter la volatilité des données de l'enquête Emploi quand on effectue des croisements fins (métiers, âge, sexe, etc.), les données sont lissées sur trois ans.

---

[1] Commission européenne (2017), « A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28 ».

[2] France Stratégie (2020), *Tableau de bord de l'emploi public. Situation de la France et comparaisons internationales*, par Le Guilly M.-F., Girard P.-L et Aussilloux V., juin, 64 pages.

[3] Voir OCDE, *Government at glance* 2023.

[4] Voir Insee (2021), « Les statistiques sur l'emploi. Quelle source choisir pour quel usage ? », juillet.

[5] DGAFP et Insee (2011), « Les agents des trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière) dans l'Enquête emploi de l'Insee », *Documents et méthodes*.

Deuxième source, les données administratives exhaustives des Estimations annuelles d'emploi recueillies auprès des employeurs et alimentées par différentes sources (DADS puis DSN, FIPE, DSI, DRI, etc.[1]). *A priori* plus robustes que des données d'enquêtes, elles comportent néanmoins peu de détails sur les caractéristiques sociodémographiques des individus ou de l'emploi occupé, et ne fournissent aucune information sur les individus qui ne sont pas en emploi. Ces données administratives sur séries longues ont donné lieu en 2022 à des corrections multiples à l'occasion d'un rebasement (calage) sur le niveau d'emploi en 2018 (plutôt que 2007). Des corrections sur les décennies 1989-2008 et 2008-2018 ont été intégrées, notamment sur les secteurs non marchands ; toutes les modifications ont été rétropolées jusqu'en 1989[2]. Ce rebasement en 2018 a notamment permis d'enrichir les données annuelles sur le type d'employeurs : fonction publique, particulier employeur, privé.

Pour la fonction publique, les données administratives, qui alimentent notamment les rapports annuels sur l'état de la fonction publique (DGAFP) s'appuient depuis 2008 essentiellement sur le Système d'information sur les agents des services publics (Siasp), actualisé chaque année et alimenté par les FIPE (DGFIP), le Fichier des militaires, le Fichier de la Trésorerie générale pour l'étranger et enfin les DADS-DSN. Cette base de données individuelles par « poste » recense les données sur l'emploi des agents des trois fonctions publiques (FPE, FPT, FPH), à l'échelle nationale et territoriale. Elle est ici mobilisée pour analyser les rémunérations de manière plus fiable que les données d'enquête. La version disponible exclut néanmoins certaines professions comme les militaires dont les rémunérations ne sont donc pas incluses dans nos analyses. Cette source n'est pas mobilisable à la maille métier, les fiches de paie des agents de la fonction publique renseignant mal la profession des agents (code PCS), particulièrement des employés et ouvriers. Des travaux sont en cours au sein des administrations pour pouvoir croiser cette base avec un répertoire métiers.

Pour les analyses comparatives public-privé sur les questions salariales, nous mobilisons la base Tous salariés (BTS) de l'Insee, qui combine les données individuelles issues de sources administratives (anciennement construites à partir des DADS et désormais de la DSN) sur tout le champ salarié. Elle comporte néanmoins une palette de variables moins vaste que SIASP, tant sur les aspects de rémunération que d'emploi.

[1] DADS = Déclaration annuelle de données sociales. DSN = Déclaration sociale nominative. FIPE = Fichier de paie de l'État. DSI = Déclaration sociale des indépendants (Urssaf). DRI = Déclaration des revenus professionnels qui alimente les données (MSA).

[2] Voir ici pour le descriptif et les révisions successives : voir « Révision des Estimations annuelles d'emploi jusqu'en 2019 et enrichissement par rapport aux millésimes précédents » sur le site de l'Insee.

Enfin, pour des analyses longitudinales, nous mobilisons le panel Tous salariés de l'Insee apparié à l'Échantillon démographique permanent, qui comprend un échantillon des données administratives publiques et privées, et permet de suivre des cohortes d'individus en emploi dans les secteurs public et privé (ou bien passant par le chômage indemnisé une année donnée) sur longue période (1988-2021 pour avoir les trois versants de la fonction publique). L'échantillon de cette base passe au 1/24e à partir de 2002.

Quelle définition de l'emploi public ?

En comptabilité nationale, le secteur institutionnel des administrations publiques (APU) est constitué d'unités dont la fonction consiste à fournir des biens et surtout des services à la collectivité ou à des ménages pris individuellement[1]. Les administrations publiques sont des producteurs non marchands dont les ressources proviennent majoritairement de prélèvements obligatoires versés par les autres secteurs institutionnels. Ces APU sont subdivisées en administrations publiques centrales, administrations locales et administrations de sécurité sociale (régimes d'assurance sociale et organismes dépendant des assurances sociales). Ce découpage ne recoupe pas exactement celui de la fonction publique par versant (par exemple, les organismes de sécurité sociale sont dans les APU et non dans la fonction publique).

Les employeurs publics (ou fonction publique) regroupent les employeurs et les organismes publics à caractère administratif dans lesquels le recrutement se fait sur la base du droit public[2]. Les effectifs de la fonction publique comprennent donc l'ensemble des agents qui travaillent dans ces organismes, fonctionnaires ou non (les contractuels mais également par exemple les enseignants des écoles privées sous contrat). C'est cette définition, centrée sur le droit applicable aux travailleurs, qui est adoptée par la DGAFP et l'Insee.

La définition du champ des emplois dans les « services publics » peut cependant faire l'objet de nombreuses discussions tant il existe des zones grises à la frontière entre public et privé selon le statut des agents. Certaines entreprises publiques par exemple ont des productions de services publics tout en étant des établissements de droit privé. Citons aussi les enseignants dans le privé qui sont rémunérés par l'Éducation nationale et qui sont donc comptabilisés parmi les agents publics.

[1] Voir la définition Insee dans les comptes de la Nation en 2022.

[2] Dans les publications de la DGAFP, sont regroupés sous le terme d'EPA l'ensemble des établissements publics nationaux hors établissements publics industriels et commerciaux : à savoir les EPA proprement dits, les EPLE (collèges et lycées), les autorités administratives indépendantes et les établissements publics à caractère scientifique et technique. Cette définition ne s'étend pas au « service public » dans son ensemble, et n'inclut donc pas les caisses sociales, les associations qui exercent des missions de service public, etc.

CHAPITRE 1

LE BESOIN D'AGENTS PUBLICS : CONTEXTE ET ÉVOLUTION DE MOYEN TERME

Si l'émergence du « problème d'attractivité » est récente, les phénomènes qu'il recouvre sont-ils pour autant nouveaux ? Un retour historique montre que le sujet des « difficultés de recrutement » est ancien et récurrent, et qu'il s'inscrit dans un contexte d'augmentation de l'emploi public et de transformation de son profil. Pour comprendre ce que la période récente (depuis une dizaine d'années) a de spécifique, il est nécessaire de l'analyser au regard des évolutions antérieures de l'emploi public, comparées à celles de l'emploi en général.

La dynamique de l'emploi public est d'abord à resituer dans un contexte long qui a vu l'économie française se tertiariser et la population française se transformer, induisant des besoins sociaux nouveaux ou plus massifs. La corrélation entre croissance des besoins (notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé) et croissance des effectifs de la fonction publique n'est pas mécanique : d'autres pays ont fait le choix de satisfaire ces besoins autrement. Mais dans le cas français le choix du service public a induit sur la longue période une croissance importante, mais irrégulière, des besoins de fonctionnaires et d'agents publics.

La diversité des sources statistiques et des concepts d'emploi ainsi que des ruptures de série nous conduit à adopter plusieurs horizons rétrospectifs. Nous remontons autant que possible au début des années 1980, voire aux années 1960-1970 lorsque les sources le permettent. Certaines statistiques structurelles de l'Insee (estimation d'emploi) permettent plus spécifiquement de caractériser l'emploi public sur les trente dernières années (1991-2022). Enfin, des statistiques plus ciblées sur la décennie 2010 issues de données exhaustives permettent d'affiner l'analyse des dynamiques d'attractivité.

1. Une croissance des besoins sociaux qui porte l'emploi public

1.1. Une tertiarisation parallèle à un besoin croissant de services publics

Des besoins de services induits par la croissance démographique et le vieillissement…

L'évolution de la structure démographique des dernières décennies est un facteur déterminant de celle des besoins sociaux, notamment en termes de services de santé et d'éducation. Elle rend compte de la progression en nombre et du vieillissement de la population, les plus de 60 ans représentant aujourd'hui près de 28 % des Français (et les plus de 75 ans 10 %) contre 18 % (et 6 %) quarante ans plus tôt. L'accélération de cette tendance depuis 2005 souligne celle des besoins afférents à cette population, en particulier dans le champ de la santé et du soin.

À l'autre bout de la pyramide d'âge, les jeunes de moins de 20 ans (et notamment ceux de moins de 15 ans) auxquels sont associés des besoins de services d'éducation, après avoir atteint près de 16,5 millions durant les années 1970 et 1980, oscillent autour de 15,5 millions depuis les années 1990, même si leur part relative baisse depuis une dizaine d'années[1]. La dynamique associée à ces deux extrémités de la pyramide des âges n'est donc pas totalement synchrone, celle des jeunes et donc des besoins en éducation ayant été plus précoce (années 1970 et 1980) que celle des plus âgés plus marquée depuis vingt ans. Autre caractéristique de la période, la poursuite de l'augmentation du taux d'activité des femmes induit également de nouveaux besoins dans le secteur des services – en particulier dans l'accueil des jeunes enfants et les services à la personne.

Aux reflets directs de l'évolution démographique s'ajoutent les effets de choix politiques et sociaux tels que l'élévation du niveau de qualification de la population et la massification de l'enseignement qui se traduisent dans les effectifs de la fonction publique (voir plus loin le Focus n° 1 sur la dynamique de l'Éducation nationale).

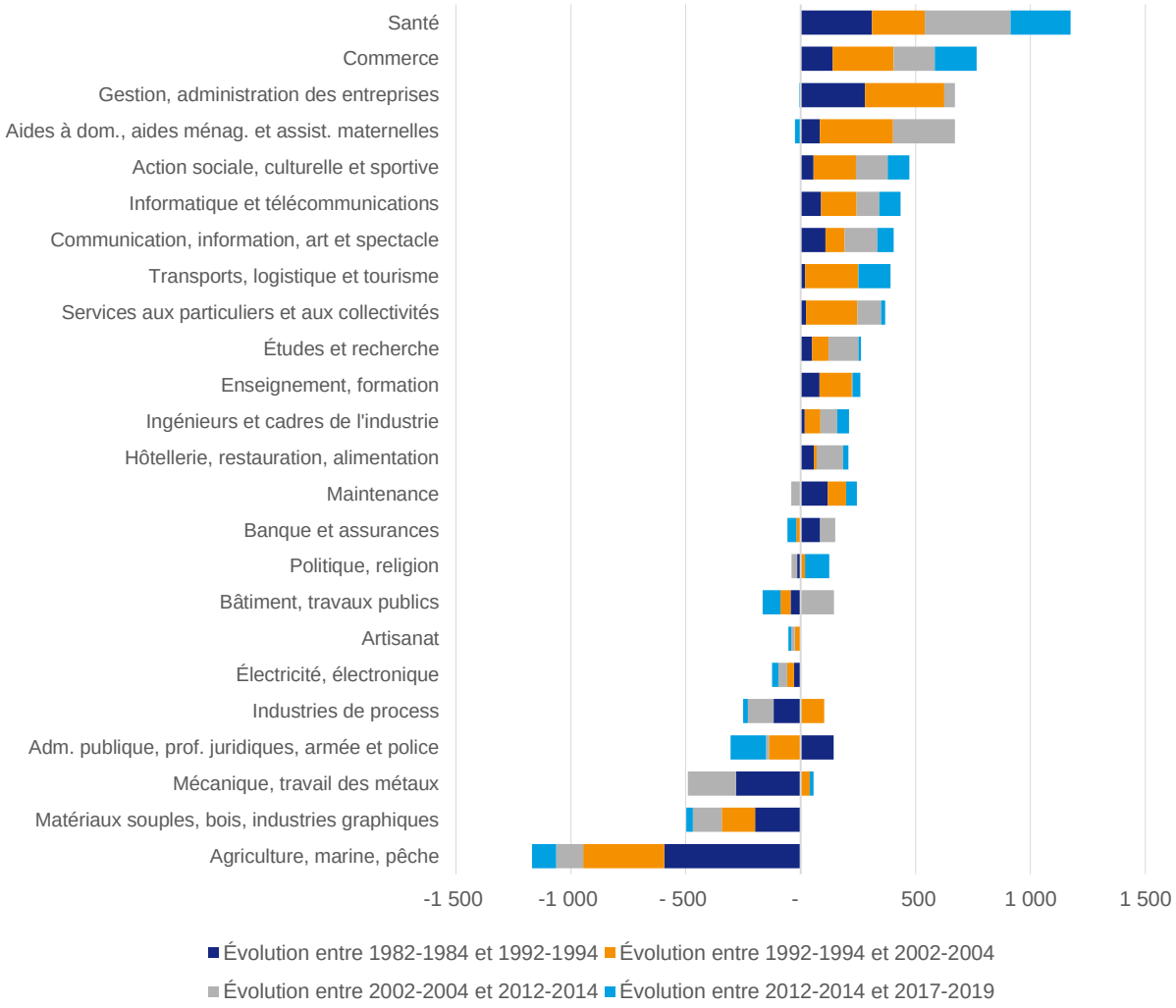
… qui se reflètent dans la dynamique professionnelle des emplois

La tertiarisation et la montée en puissance de certains besoins en services sociaux se matérialisent par la dynamique sectorielle des emplois dans l'ensemble de l'économie, et par construction dans le secteur public. Les métiers de la santé, de l'action sociale, culturelle et sportive figurent ainsi en tête de liste des domaines dynamiques en matière

[1] Insee, indicateurs démographiques, estimation d'emploi et état civil

d'emploi depuis les années 1980, de même que ceux des services aux particuliers et aux collectivités[1], et dans une moindre mesure l'enseignement et la formation.

Graphique 6 – Évolution en milliers de l'emploi par domaine professionnel entre 1982-1984 et 2017-2019



Champ : actifs occupés, France métropolitaine.

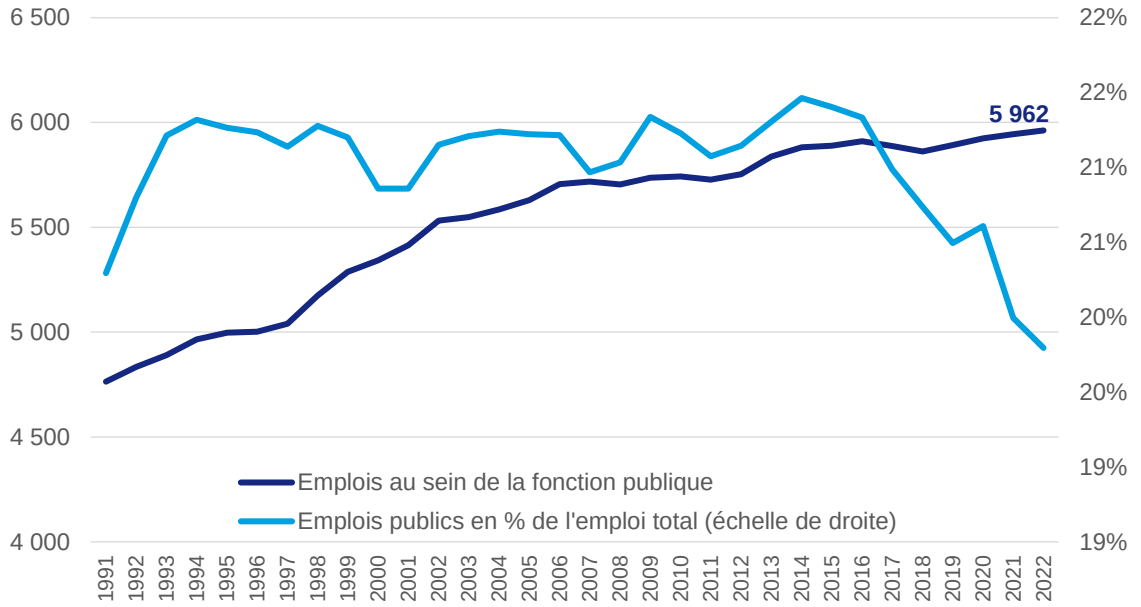
Sources : enquêtes Emploi, Insee, données lissées par moyenne mobile d'ordre 3 ; traitement Dares. Moyenne annuelle sur les années 1982 à 1984 et 2017 à 2019

[1] On retrouve en particulier dans ces services les agents d'entretien qui exercent majoritairement dans le secteur public comme agents de service des collectivités (hôpitaux, écoles, communes, etc.), mais ils sont également nombreux dans les services opérationnels : salariés du secteur privé en charge de la propreté des bureaux, locaux industriels ou autres surfaces, ils exercent souvent dans de petites sociétés travaillant en sous-traitance pour d'autres entreprises ou administrations. Voir Dares (2015), « Les métiers en 2022. Prospective par domaine professionnel », *Synthèse.Stat'*, n° 11, avril.

1.2. Une hausse continue de l'emploi public pour couvrir les besoins

Les estimations d'emploi de l'Insee sur longue période permettent de retracer les dynamiques d'emploi dans le public comme dans le privé depuis le début des années 1990. Fin 2022, 30,1 millions d'emplois sont recensés, salariés ou indépendants dans l'ensemble des secteurs de l'économie, dont près de 6 millions sont des salariés relevant d'employeurs publics, contre respectivement près de 23,5 millions et 4,8 millions en 1991. Si l'on s'en tient aux salariés d'employeurs publics des services non marchands (secteur NAF Administration, enseignements, santé humaine et action sociale), leur nombre fin 2022 s'élève à 5,75 millions[1].

Graphique 7 – Évolution de l'emploi public (en milliers et en part de l'emploi total)



Note : jusqu'en 1990, les salariés de la Poste et de France Télécom sont considérés comme faisant partie de la fonction publique (environ 500 000 salariés, dans le secteur tertiaire marchand). À partir de 1991, ils sont comptabilisés dans le secteur privé, même pour ceux – très majoritaires à l'époque – ayant le statut de fonctionnaires. Ce changement découle de la réforme de 1990 transformant l'administration des PTT en deux établissements dont le recrutement par défaut n'est plus de droit public : voir DGAFP (2024), « Évolution des effectifs de la fonction publique en 2022 », *Stats rapides*, n° 109, juillet.

Champ : France (hors Mayotte), personnes de 15 ans et plus.

Source : Insee, estimations d'emploi annuelles, effectifs salariés au 31/12 selon le type d'employeur ; y compris emplois aidés et salariés des particuliers employeurs

[1] Dans leurs dernières publications, l'Insee et la DGAFP estiment le nombre de personnes dans la fonction publique au 31 décembre 2022 à 5,73 millions, dont près de 30 000 contrats aidés. La légère différence avec les estimations d'emploi peut être liée à des différences de périmètre ou de traitement des données. Voir Insee (2024), « En 2022, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique », *Insee première*, n° 2003, juillet ; et DGAFP (2023), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023*.

Sur les trente dernières années (1991-2022), l'emploi total, public et privé, a progressé plus vite (+28 %) que la population active (près de 20 %), compte tenu de la baisse marquée du taux de chômage.

Entre 1991 et 2022, l'emploi salarié public a connu une progression globale de plus de 25 %, quand l'emploi salarié privé progressait de plus de 30 %, mais avec des trajectoires différentes, en fonction de la conjoncture et des politiques publiques de recrutement des pouvoirs publics. L'emploi privé a connu une progression plus heurtée avec des phases d'intenses créations au tournant des années 2000 (taux de croissance annuel moyen de 3 % en 1997 et 2000, augmentation des emplois aidés, etc.) puis entre 2015 et 2022 : ce n'est que sur cette dernière période, avec la forte accélération des créations d'emploi depuis 2020, que la progression du privé dépasse celle du public.

Le niveau d'emploi public connaît lui une croissance plus régulière, mais qui semble se ralentir dans le temps : le taux de croissance annuel moyen, souvent supérieur à 1 % jusqu'en 2005, oscille autour de 0,5 % depuis, avec même un léger recul inédit entre 2015 et 2018 (potentiellement lié à la suppression des contrats aidés, voir *infra*).

Les effectifs salariés employés par le public ont crû dans diverses proportions sur les trente dernières années selon les secteurs d'activité couverts par le champ du tertiaire principalement non marchand (secteur NA5-OQ, voir Graphique 8).

L'emploi salarié public a progressé de plus de 25 % sur les trente dernières années parmi les effectifs de la santé et de l'administration publique. Mais alors qu'à la santé la progression a été relativement continue depuis 2000, pour l'administration publique la hausse s'est en grande partie réalisée avant 2005. À la différence des deux précédents, l'emploi public dans l'enseignement – qui avait fortement augmenté durant les Trente Glorieuses, voir Focus n° 1 –, n'a progressé que de 10 % sur la période 1991-2022 et est globalement stable depuis les années 2000.

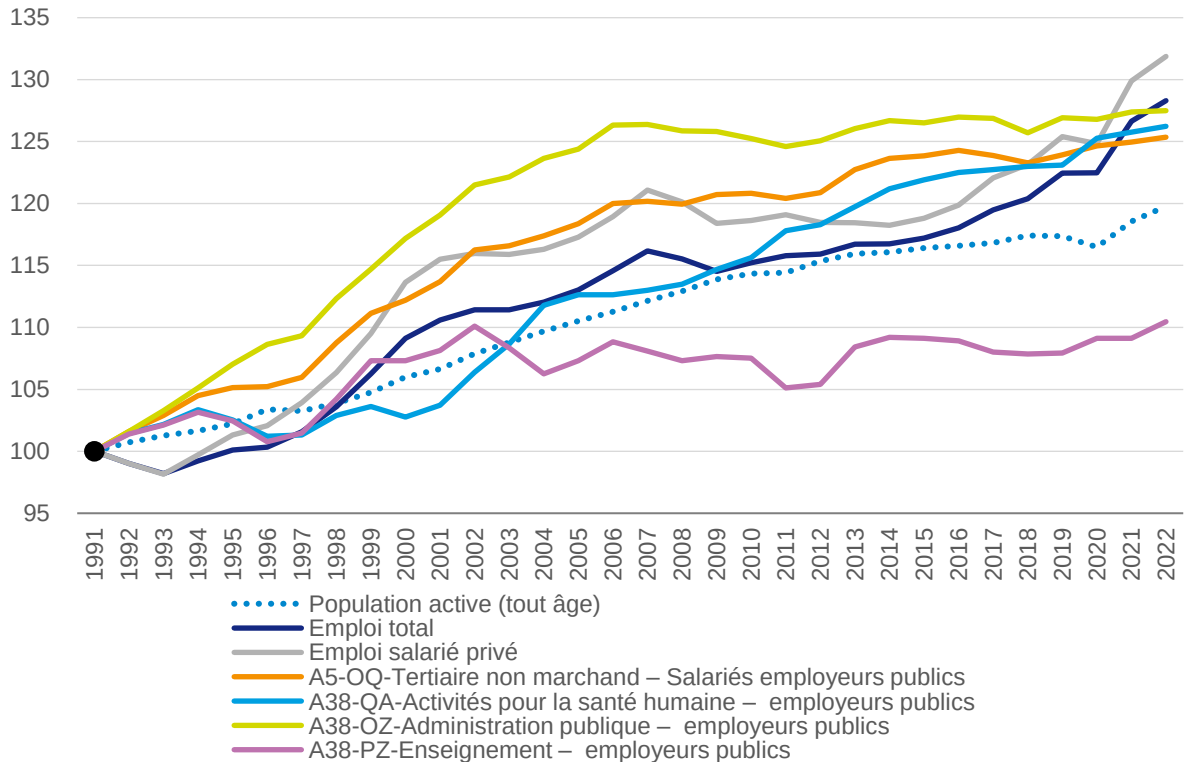
Sur la décennie 2010, l'emploi salarié public dans l'enseignement et l'administration publique, après un creux en 2011 et 2012, progresse de moins de 2 %. Seuls les emplois publics dans la santé progressent plus vite et régulièrement sur la période que l'emploi privé. À noter que le secteur de l'hébergement médicosocial et social et de l'action sociale sans hébergement (NAF38-QB, non représenté ici) voit ses effectifs physiques multipliés par plus de deux en trente ans (900 000 à près de 2 millions d'emplois), la part de l'emploi public y demeurant autour de 20 % de l'emploi total.

Si les dynamiques de l'emploi public et privé ont pu varier sur certaines sous-périodes, le poids de l'emploi public parmi l'ensemble des salariés reste globalement inchangé sur une large partie des trente dernières années, **fluctuant autour de 23 % (autour de 21 % si l'on rapporte à l'emploi total).** Ce ratio progresse

d'un point en début des années 1990 sous l'effet de la crise qui affecte davantage l'emploi privé. À l'inverse depuis 2017, il recule nettement du fait de la dynamique de l'emploi privé.

Si l'on raisonne par grands secteurs non marchands, ce ratio oscille autour de 84 % pour l'enseignement[1] (avec une baisse de 3 points entre 1991 et 2021) et 64 % pour la santé. Cette stabilité globale témoigne du choix de répondre à l'évolution de ces besoins tertiaires par le biais de la sphère publique. La part de l'emploi public dans l'ensemble du champ du tertiaire non marchand (74 % à 68 %) recule néanmoins[2].

Graphique 8 – Évolution de l'emploi salarié public au sein des différents secteurs principalement non marchands entre 1991 et 2022 – base 100 en 1991



Note : les secteurs sont ceux de la nomenclature d'activité agrégé NA38, et l'emploi public et privé de ces secteurs est défini par le statut des employeurs.

Champ emploi : France (hors Mayotte), personnes de 15 ans et plus.

Champ de la population active : France (hors Mayotte), personnes de 15 ans et plus et vivant en logement ordinaire.

Sources : Insee, Estimations d'emplois annuelles pour l'emploi ; Insee, Séries longues sur le marché du travail pour la population active

[1] Sont exclus les enseignants de l'enseignement privé.

[2] Les estimations provisoires d'emploi trimestrielles sur 2022 et 2023 font apparaître une baisse de la part de l'emploi public sous l'effet de l'accélération de l'emploi privé.

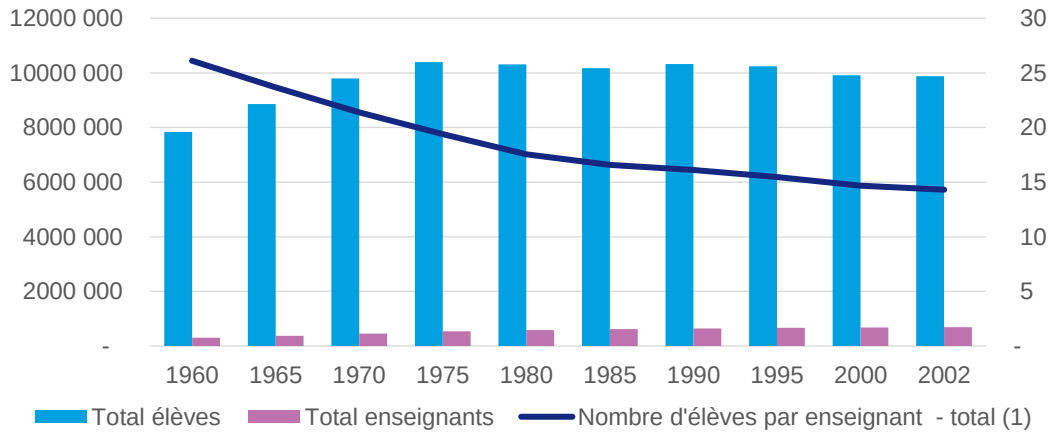
ENSEIGNANTS – FOCUS N° 1

Massification scolaire et croissance des effectifs jusqu'aux années 1990

L'élévation du niveau de qualification de la population figure au premier plan des besoins sociaux couverts par la puissance publique. La « massification scolaire » résulte à la fois de la croissance démographique (le baby boom et la baisse de la mortalité se traduisant mécaniquement par un accroissement important du nombre de jeunes en âge d'être scolarisés) et de l'augmentation de la part de ces jeunes effectivement scolarisés (+ 40 % entre 1946 et 1965). Elle s'accompagne à partir des années 1950 de nombreux recrutements d'enseignants. À partir des années 1960, ce sont surtout les politiques d'allongement de la scolarité, en amont et en aval de la scolarité obligatoire, qui portent la croissance des recrutements. La généralisation de la préscolarisation en maternelle (près de 100 % des enfants de 3 à 6 ans sont scolarisés depuis les années 1990, quand ils étaient moins de deux sur trois dans les années 1960) contribue à l'accroissement des besoins en enseignants de primaire[1]. L'augmentation du nombre de professeurs du secondaire accompagne, pour sa part, l'obligation scolaire prolongée à 16 ans (1959), la généralisation du second cycle du secondaire avec le collège unique (1975) puis le développement de l'accès au baccalauréat, porté notamment par la création du bac technologique (1969) puis du bac professionnel (1985). Ces évolutions s'accompagnent jusqu'au début des années 2000 d'une nette diminution du ratio élèves/enseignants, très élevé en début de période.

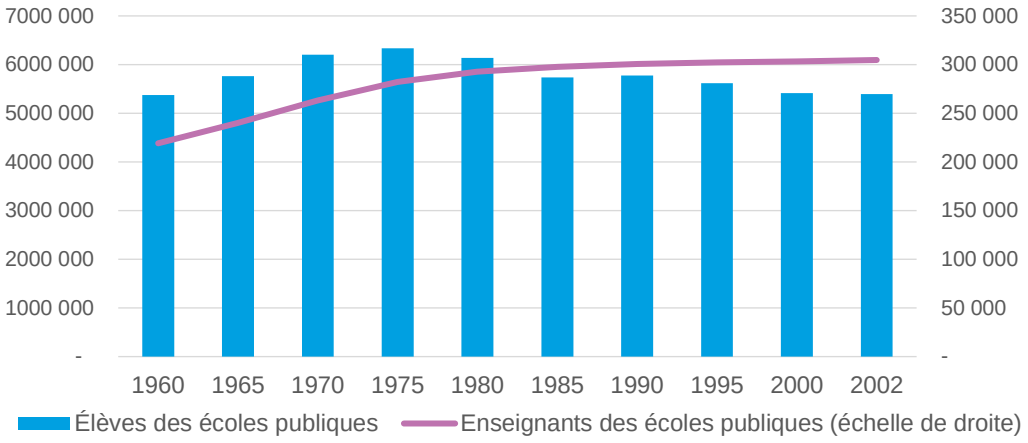
Graphique 9 – Évolution des effectifs d'élèves et d'enseignants dans l'enseignement public (1960-2003)

a) Ensemble, premier et second degrés

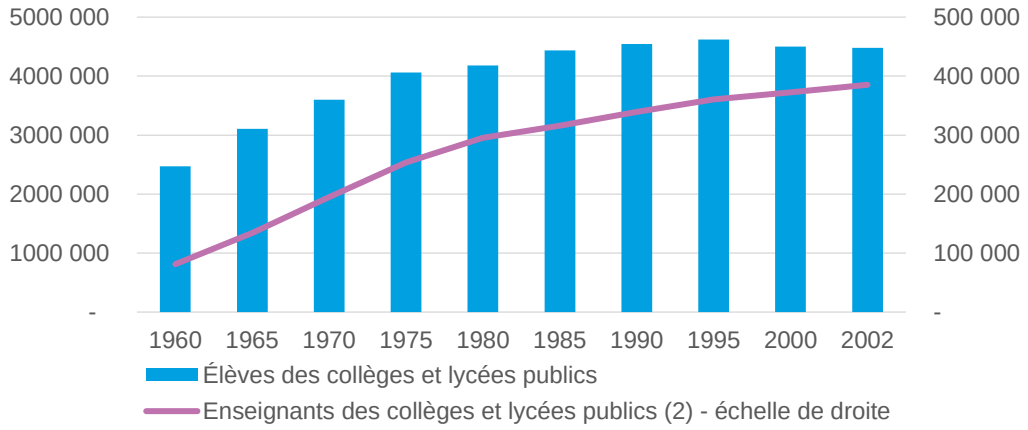


[1] Instituteurs puis, depuis 1989, professeurs des écoles.

b) Premier degré



c) Second degré



Notes : (1) Ce ratio n'est pas un nombre moyen d'élèves par classe, ni un taux d'encadrement. En effet, certains enseignants exercent à mi-temps ou à temps partiel. Dans le premier degré, les directeurs d'écoles et psychologues déchargés de classes sont compris. Dans le second degré, il s'agit d'enseignants « devant élèves » ; les chefs d'établissement, les personnels de remplacement et documentalistes ne sont pas compris. (2) Estimations pour les années 1960-1961, 1970-1971 et 1980-1981.

Champ : France métropolitaine.

Sources : données extraites de DEPP (2003), « Évolution des effectifs d'élèves et d'étudiants dans l'enseignement public et privé de 1960 à 2002 pour la France métropolitaine et depuis 1980 pour la France métro + les DOM », Publication de la DEPP / Hors collection n° 115, novembre, calculs France Stratégie

Ces besoins démographiques, qui se stabilisent à partir des années 1990, sont, malgré des difficultés ponctuelles sur lesquelles nous reviendrons, globalement couverts par un nombre de recrutements qui permet une très nette amélioration des taux d'encadrement sur l'ensemble de la période. Ainsi, le corps des instituteurs qui comptait environ 150 000 personnes en 1952 (pour environ 4,4 millions d'élèves) double pour atteindre environ 300 000

personnes dans les années 1980[1] (pour un peu moins de 7 millions d'élèves). Le nombre total d'enseignants du primaire, privé et public, dépasse alors les 330 000. Dans le second degré, on passe de 17 400 enseignants en 1945 à 100 000 en 1962 et 300 000 dans les années 1980.

Si les effectifs d'instituteurs et professeurs des écoles connaissent une certaine stabilisation à partir du milieu des années 1980, ceux des professeurs de collège et de lycée continuent de croître de manière importante parallèlement à la démocratisation de l'enseignement secondaire, à un rythme plus rapide que les effectifs des élèves. Cette croissance se poursuit dans les années 1990 à un rythme plus faible que les décennies précédentes (+11 %), alors que les effectifs d'élèves commencent à décroître légèrement : le ratio élèves / enseignants est, au début des années 2000 plus bas que ce qu'il était en 1980[2]. Nous verrons plus loin, dans la partie consacrée à l'évolution des effectifs depuis le milieu des années 2000[3], que l'évolution des effectifs enseignants se décorrèle ensuite de plus en plus de celle des élèves.

MÉTIERS DU NUMÉRIQUE – FOCUS N° 1

Le contre-exemple du numérique

La croissance exponentielle des échanges numériques, la numérisation des services et des process, le développement des plateformes, les enjeux de cybersécurité ou la dématérialisation rapide des services publics contribuent à bouleverser les organisations, générant un besoin accru en nouvelles compétences pour accompagner ces mutations profondes. Paradoxalement, les recrutements numériques dans la fonction publique restent limités, laissant un écart se creuser entre les besoins et les moyens.

C'est le secteur privé, où l'emploi a été particulièrement dynamique – en particulier depuis les années 2000 et pour les métiers les plus qualifiés (ingénieurs) – qui a couvert l'essentiel de ces besoins, y compris les besoins publics par le biais de l'externalisation[4].

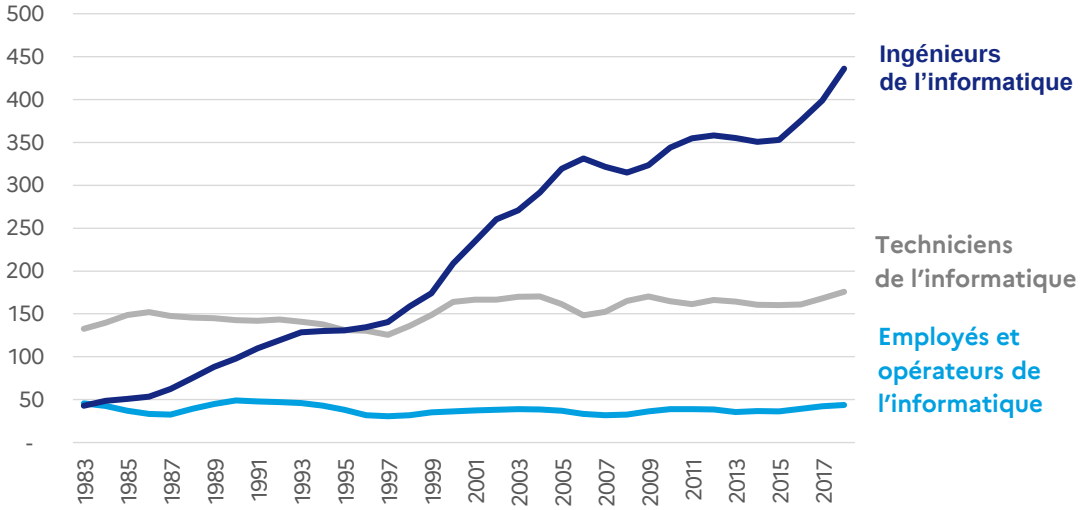
[1] Prost A. (dir.) (2014), *La formation des maîtres de 1940 à 2010*, Presses universitaire de Rennes, p. 27.

[2] Calculs effectués, pour l'ensemble public/privé, à partir de DEPP (2004) « Évolution du nombre d'enseignants des établissements publics depuis le 1er janvier 1960, des enseignants du supérieur public depuis 1978, des enseignants privés et non-enseignants depuis 1982, jusqu'à 2003-2004, pour la France métropolitaine », hors collection, n° 032, octobre.

[3] Les sources de données sur les deux périodes ainsi que leur champ ne sont pas les mêmes, ce qui ne permet pas de reconstituer cette évolution de manière continue.

[4] On dispose au mieux de données à partir de début 2000 pour le secteur public.

Graphique 10 – Évolution des emplois dans les métiers du numérique entre 1983 et 2018 en milliers d'emplois (codes FAP agrégés)

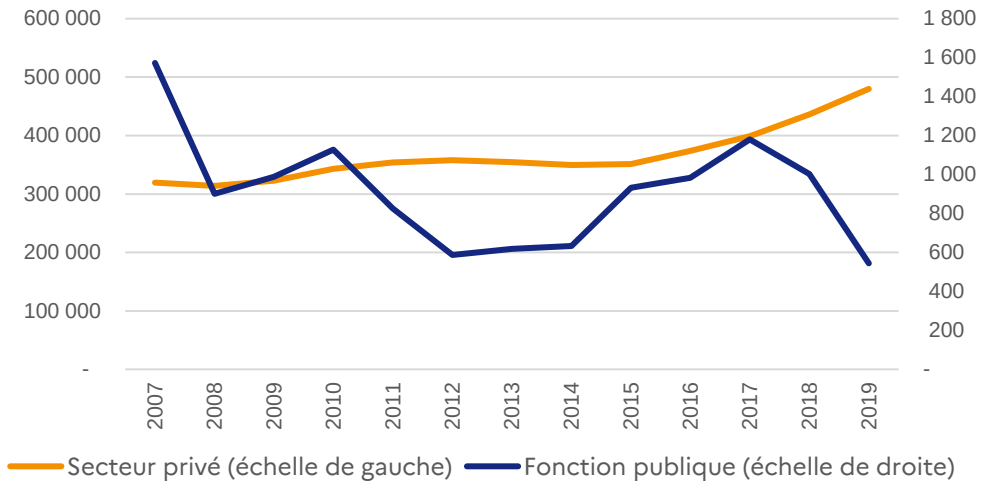


Lecture : en 2018, les effectifs s'élevaient à 43 679 pour les employés et les opérateurs, 175 800 pour les techniciens de l'informatique et 435 950 pour les ingénieurs.

Source : Dares (2019), Portraits statistiques des métiers

La part de ces emplois n'a cessé de croître sur le marché de l'emploi, passant de 2,73 % en 2009 à 4,6 % en 2023. En revanche, cette croissance de l'emploi ne se constate pas dans le secteur public, y compris pour le métier d'ingénieurs de l'informatique. Leurs effectifs y ont même baissé alors que pour la même période ils augmentaient pour les actifs du secteur privé.

Graphique 11 – Évolution des effectifs d'ingénieurs de l'informatique dans les métiers du numérique (FAP-M2Z) dans la fonction publique et dans l'emploi privé 2007-2020



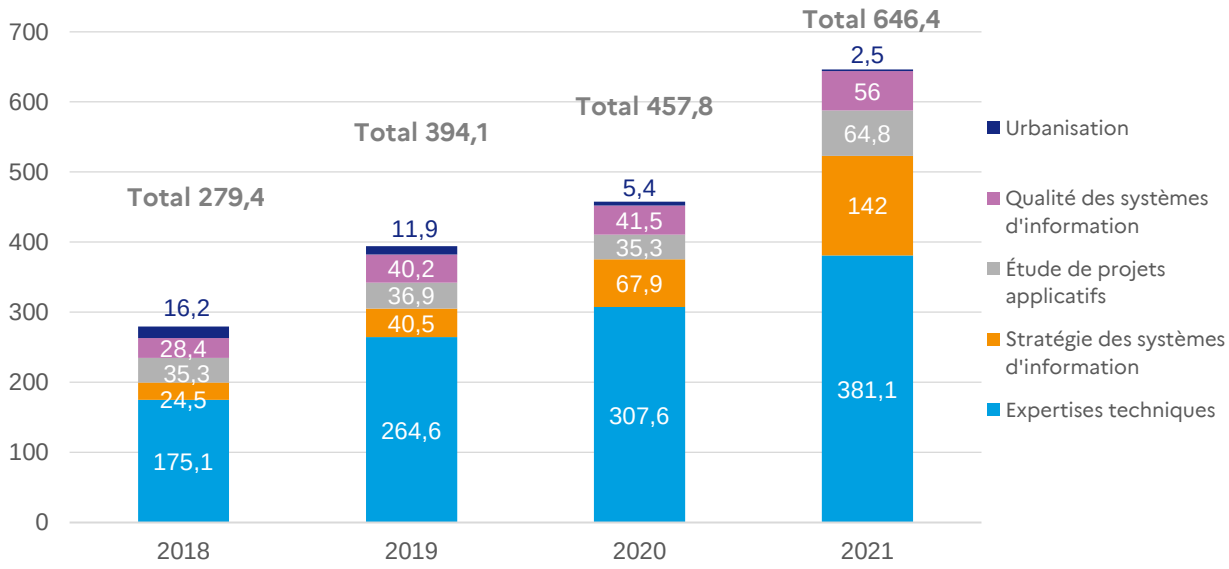
Note : emploi public défini selon la catégorie juridique.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi (2007-2020)

L'interprétation de ces évolutions doit toutefois rester prudente, en raison des faibles effectifs représentés et des limites de la nomenclature utilisée : les agents publics occupant des fonctions numériques peuvent ainsi être comptabilisés dans d'autres FAP, notamment les « cadres de la fonction publique » (catégorie A et assimilés), les « professions intermédiaires administratives de la fonction publique » (catégorie B) ou les « employés administratifs de la fonction publique » (catégories C et assimilés).

Pour répondre aux impératifs de généralisation du numérique et de qualité pour les usagers, la puissance publique a ainsi très largement recouru à l'externalisation de certaines missions. Des rapports récents permettent de préciser ce recours pour les années les plus récentes. Au premier semestre 2022, pour l'activité courante des ministères, le taux d'externalisation variait entre 25 % et 75 % selon les ministères. Pour les grands projets informatiques, le taux médian était de 60 %, variant de 0 % à 93 %, et un quart des projets dépassaient un taux de 75 %[1]. De fait, les dépenses d'externalisation de l'État ont crû régulièrement depuis 2018.

Graphique 12 – Dépenses de conseil en informatique des ministères entre 2018 et 2021, en millions d'euros



Source : Commission d'enquête du Sénat[2]

[1] Langlois-Berthelot M., Forest M., Verdier J.-F., Schmitt M. et Michon A. (2023), *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, rapport IGF/CGE, janvier.

[2] Sénat (2022), *Un phénomène tentaculaire : l'influence croissante des cabinets de conseil sur les politiques publiques*, rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'influence croissante des cabinets de conseil privés sur les politiques publiques, Arnaud Bazin et Eliane Assassi, rapport n° 578. Un rapport de la Cour des comptes de 2023 identifie des dépenses de l'État pour des prestations externalisées concernant le domaine informatique pour un montant de 667 millions d'euros en 2021 : voir Cour des comptes (2023), *Le recours par*

On peut évoquer plusieurs causes à ces évolutions : manque de disponibilité des compétences requises en interne, réponse à des pics d'activités ponctuels ou à des chocs exogènes soudains (par exemple le développement de l'application TousantiCovid pendant la crise sanitaire de 2020) ou encore l'adaptation à des évolutions techniques de long terme comme la bascule dans le cloud d'applications jusque-là opérées en interne. Quelle qu'en soit la raison, un niveau d'externalisation excessif – au-delà de 60 % selon la Dinum – présente pour l'administration des risques financiers conséquents et d'importantes difficultés de pilotage des projets[1].

L'augmentation des besoins s'est donc traduite en France par un recours à l'emploi public important. Notre pays ne fait pas exception à cet égard, comme le montrent les données de l'OCDE qui permettent de comparer les niveaux d'emploi public par pays et par secteur.

1.3. Le choix de l'emploi public : la France n'est pas une exception

Avant de documenter le défaut d'attractivité, un autre élément de contexte doit être précisé : ce « choix de l'emploi public » pour répondre aux besoins sociaux et la croissance des effectifs qui l'accompagne sur le long terme sont-ils une spécificité de la France, qui pourrait expliquer pour partie les difficultés actuelles de recrutement ? Pour apprécier le poids de l'emploi public en France et le comparer à d'autres pays, France Stratégie publie depuis 2010 un « Tableau de bord de l'emploi public » en mobilisant les données de l'OCDE et d'Eurostat. Ces données permettent de comparer des « taux d'administration » qui rapportent les effectifs d'emploi public d'un pays à l'ensemble de sa population[2].

l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil, rapport public thématique, juillet. Ces données ne sont pas disponibles pour les années plus récentes.

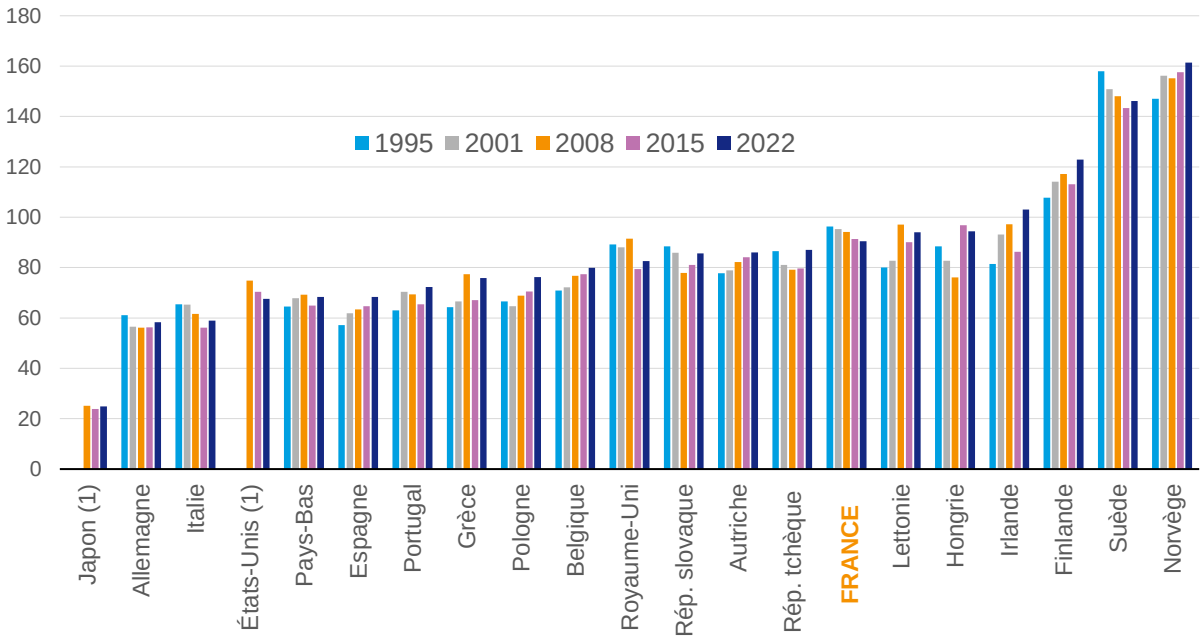
[1] Proportion indiquée comme maximum par la Dinum et des acteurs privés, extrait de Langlois-Berthelot M., Forest M., Verdier J.-F., Schmitt M. et Michon A. (2023), *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, rapport IGF/CGE, janvier.

[2] France Stratégie publie à intervalles irréguliers un *Tableau de bord de l'emploi public* (voir l'édition 2017 et l'édition 2020). Dans le cadre de ce rapport, l'analyse a été mise à jour avec les données les plus récentes et fera l'objectif d'une publication spécifique. Le champ établi est celui des Systems of National Accounts (SNA) qui couvre les emplois au sein des administrations centrales, locales, des administrations de sécurité sociale – à tous les niveaux – et les administrations d'États fédérés pour la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne la Suisse et les États-Unis. Sont compris les ministères régaliens, les agences et organisations contrôlées par les administrations. Les effectifs donnés correspondent au nombre d'individus directement employés par les administrations, soit les personnes travaillant au sein de la sphère des APU au sens de la comptabilité nationale. Tous les statuts sont donc compris et toutes les personnes ayant travaillé ne serait-ce que brièvement sont aussi intégrées. Voir OCDE (2021), *Governement at glanc*e 2021, p. 100.

Au sein des pays de l'OCDE, les disparités sont fortes et la France présente un taux d'administration relativement élevé, avec 90,5 employés publics pour 1 000 habitants en 2022. Mais ce taux d'administration reste en deçà de celui observé dans de nombreux pays européens, notamment les pays nordiques. La France se situe ainsi dans une « moyenne haute » sans être atypique, le taux moyen des pays de notre échantillon étant de 86 employés publics pour mille habitants.

Le taux d'administration a évolué de façon contrastée suivant les pays. Depuis le milieu des années 1990, il est resté relativement stable dans de nombreux pays développés, à l'exception notable du Royaume-Uni et de la Suède, mais aussi de la France où il a beaucoup baissé, ou à l'inverse de la Norvège, de la Belgique et de l'Espagne où il a augmenté (voir Graphique 13).

Graphique 13 – Emplois publics pour 1 000 habitants



Note : (1) 2021 et non 2022.

Lecture : en 2022, la France compte 90 employés publics pour 1 000 habitants.

Champ : emplois au sein des APU au sens de la comptabilité nationale.

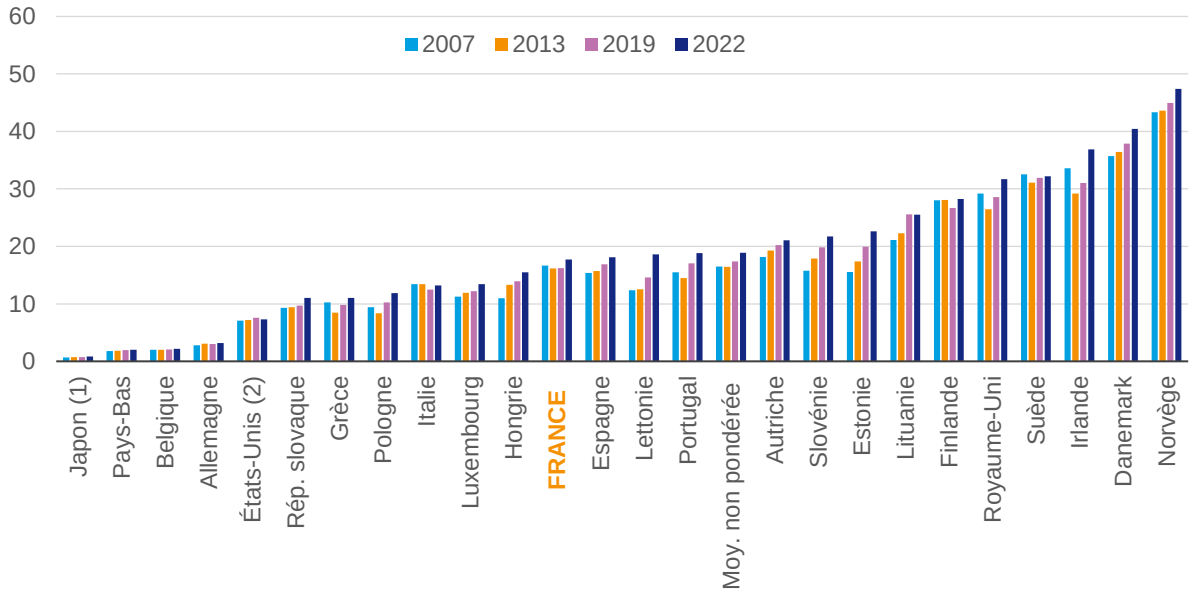
Source : OCDE, Comptes nationaux et Governement at glance

Cette analyse permet également d'apprécier des taux d'administration par fonction. Dans l'éducation, le niveau d'emploi en France se situe à un degré intermédiaire par rapport aux principales économies étrangères, mais avec une part importante d'emplois non enseignants (personnels administratifs, chercheurs, etc.). Ainsi le nombre d'enseignants stricto sensu rapporté au nombre d'élèves et d'étudiants apparaît relativement faible en

équivalent temps plein, notamment dans le primaire et dans le supérieur. Concrètement, cela signifie que malgré un taux d'administration moyen les classes y sont plus chargées en France qu'ailleurs.

Sur le champ de la santé, la France ne semble pas avoir surdimensionné ses effectifs d'emploi public au regard d'autres pays dont la croissance de l'emploi public est continue.

Graphique 14 – Emplois publics pour 1 000 habitants dans le secteur de la santé



Notes : (1) 2021 et non 2022 (2) 2008 et non 2007,

Champ : emplois publics au sein de la COFOG « santé » au sens de la comptabilité nationale.

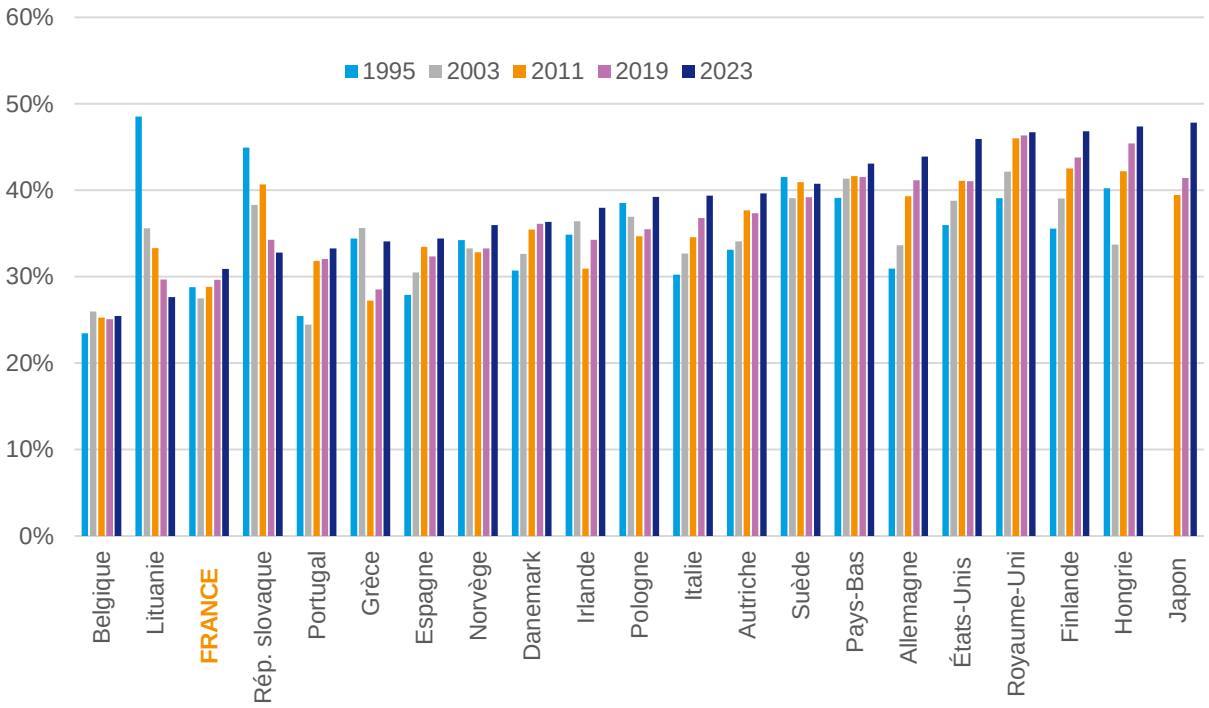
Lecture : en 2022, la France compte 18 employés publics pour 1 000 habitants dans le secteur de la santé.

Source : OCDE, Comptes nationaux et Governement at glance

Il convient néanmoins de rester prudents dans ces comparaisons, en particulier pour certains domaines comme celui de la santé. Dans certains pays comme l'Allemagne[1], une partie des emplois ne sont pas comptabilisés dans ces effectifs « d'employés publics » car ils ne relèvent pas d'une rémunération publique directe, mais sont néanmoins financés par l'impôt et donc également « solvabilisés » par la puissance publique.

[1] En Allemagne, le personnel de santé hospitalier est en général payé par le biais de contrats privés passés par l'administration avec des fournisseurs de soins. En France, les professionnels libéraux sont des acteurs privés, dont l'activité est largement remboursée par l'assurance maladie. Les positions du Japon, des Pays-Bas, de la Belgique et des États-Unis s'expliquent également par la singularité des circuits de financement du système de santé.

Graphique 15 – Consommations intermédiaires en pourcentage des dépenses directes de fonctionnement (1995-2023)



Notes : les dépenses de fonctionnement sont composées des dépenses de rémunération et des consommations intermédiaires. Les données portant sur les dépenses et non sur l'emploi, on peut actualiser jusqu'en 2023. Pour les États-Unis et le Japon les données sont de 2022 et non 2023.

Lecture : en 2023, les dépenses de consommation intermédiaires françaises représentaient 31 % des dépenses de fonctionnement des administrations publiques.

Source : OCDE, Comptes nationaux des administrations publiques

Pour compléter l'analyse, il est utile de l'élargir, au-delà des effectifs, avec une approche par dépenses, en particulier pour distinguer, au sein de la dépense publique et des dépenses de fonctionnement, ce qui relève directement des charges de personnel (c'est-à-dire les rémunérations des emplois publics), des transferts ou prestations en nature et des « consommations intermédiaires ». Ces dernières couvrent les dépenses d'entretien et de fourniture et surtout les prestations assurées par des entreprises privées pour le compte des administrations. Les consommations intermédiaires des APU permettent donc d'approximer la valeur des flux de dépenses allouées à la sous-traitance[1]. S'agissant de l'externalisation, la France y a plutôt moins recours qu'ailleurs : les consommations intermédiaires représentent 31 % des dépenses de fonctionnement en 2023. Si la part de ces dépenses dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement augmente, alors que sur

[1] France Stratégie (2020), *Tableau de bord de l'emploi public*, *op. cit.*

la même période le taux d'administration est à la baisse, cette progression est plutôt moindre que pour la majorité des autres pays.

Ainsi, si la France a une dépense publique élevée c'est d'abord en raison d'une forte mutualisation des risques sociaux et de prestations sociales élevées. En revanche, en termes de dépenses publiques de fonctionnement, et d'emploi public, la position de la France n'apparaît pas particulièrement atypique.

1.4. Une croissance de l'emploi public alimentée par l'élévation de la qualification et la féminisation de la population active

Les besoins de la fonction publique en personnels qualifiés ont historiquement pu être couverts par l'élévation générale du niveau de qualification de la population, et notamment de celui des femmes (voir Graphique 17 plus loin).

La féminisation

Comme le rappellent Cédric Hugrée et Sybille Gollac[1], le développement de l'État social et du secteur public a été central dans l'accès des femmes au salariat, et notamment au salariat qualifié dans la deuxième moitié du XXe siècle. L'intégration croissante des femmes sur le marché du travail est en effet un facteur notable sur longue période et assez fortement associé à la croissance des effectifs de la fonction publique. Cette insertion accompagne les transformations structurelles de la production et notamment la croissance de l'emploi non marchand qui atteint 160 % entre 1960 et 2017[2].

Sur les 6,4 millions d'emplois supplémentaires entre 1960 et 2017, 5,9 millions sont occupés par des femmes. À défaut de disposer de données de séries de longue durée permettant de mesurer précisément l'évolution de la part des femmes dans l'emploi au prisme de la nature publique ou privée de l'employeur dans les estimations d'emploi de l'Insee, une approximation est possible en distinguant les grands secteurs principalement marchands et non marchands (ce dernier couvrant largement l'emploi public)[3].

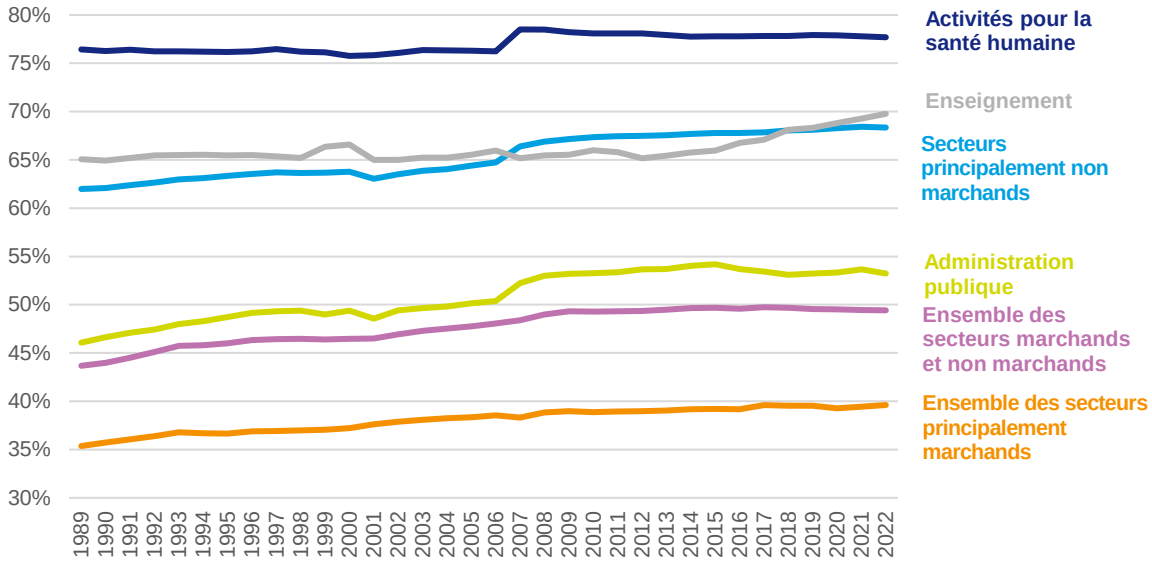
Si l'on se concentre sur la période plus récente, depuis 1991, la part des femmes dans l'emploi salarié a progressé de 5 points pour s'établir à près de 50 % dans l'ensemble de l'économie – un taux stabilisé depuis dix ans.

[1] Gollac S. et Hugrée C. (2015), « Avoir trente ans dans le secteur public en 1982 et en 2002 : les transformations d'une filière de promotion sociale par le diplôme », *Revue française d'administration publique*, n° 153, p. 23-43.

[2] Husson M. (2018), « L'emploi des femmes en France depuis 1960 », *Document de travail Ires*, n° 03.2018, mai.

[3] La comparaison sur les données disponibles récentes montre que les taux de féminisation du secteur non-marchand et de la fonction publique sont très proches : en 2022, ils étaient respectivement de 68 % et 63 %.

Graphique 16 – Part des femmes dans l'emploi salarié selon le secteur d'activité



Note : les secteurs principalement marchands (NAF38) incluent : administration publique (« Administration publique et défense ; sécurité sociale obligatoire »), enseignement, activité pour la santé humaine, hébergement médicosocial et social, action sociale sans hébergement.

Champ : personnes physiques en emploi salarié en fin d'année, tous types de contrat, y compris contrats aidés et apprentis.

Lecture : en 2022, 69,8 % des individus travaillant dans l'enseignement sont des femmes.

Source : Insee, estimations d'emploi annuelles, secteurs en NAF niveau 17 et 38

Dans les services principalement marchands[1], la part des femmes, après avoir progressé jusqu'aux années 2000, se stabilise plutôt à 40 % depuis les années 2010. Dans les secteurs relevant des services principalement non marchands (administrations publiques, santé, enseignement, action sociale, etc.), structurellement plus féminisés (avec des parts de femmes au-delà de 65 %, voire 75 % pour la santé ou l'action sociale), la féminisation a continué de progresser durant les années 2000 mais se stabilise ensuite. Seul le secteur de l'enseignement[2] voit sa part d'emploi féminin connaître un regain depuis 2015, alors qu'elle était plutôt stable depuis 1990.

[1] Hors commerce : les services principalement marchands couvrent habituellement l'hébergement et restauration, l'Information et communication, les activités financières et d'assurance, les activités immobilières, les activités scientifiques et techniques, les services administratifs et de soutien et les autres activités de services.

[2] L'enseignement en tant que section dans la nomenclature comprend l'enseignement public et privé, à tous les niveaux et pour toutes les disciplines. Il englobe l'enseignement délivré par les différentes institutions composant le système scolaire traditionnel à ses différents niveaux, mais aussi l'enseignement pour adultes, les programmes d'alphabétisation, etc. Sont aussi incluses les écoles et académies militaires, les activités éducatives organisées dans les prisons, etc., à leurs niveaux respectifs. Le champ est donc plus large que celui des enseignants des premier et second degrés de l'enseignement scolaire, retenu par ailleurs dans ce rapport.

En conséquence de cette absorption par les services non marchands – et parmi eux la fonction publique – d'une part importante du vivier croissant des femmes actives, la part des femmes parmi les agents publics n'a cessé de croître au cours du XX^e^ siècle, même si un « désert statistique[1] » rend difficile leur dénombrement précis jusqu'à une période récente. Marginales à la fin du XIX^e^ (en 1896, on comptait 6 000 femmes fonctionnaires, hors enseignement, dont plus de 5 000 employées des PTT), elles sont évaluées à environ 30 % des effectifs en 1936. Elles étaient 38 % parmi les fonctionnaires civils de l'État en 1956, 42 % en 1962 et 48 % en 1978 – enseignement compris[2]. Hors enseignement, elles occupent alors peu de fonctions d'encadrement et peuplent prioritairement les ministères considérés comme les moins prestigieux. Au début des années 1960, Alain Darbel et Dominique Schnapper dénombraient, dans les administrations centrales, 11 % de femmes parmi les agents de catégorie A, 50 % parmi les B et 70 % parmi les C[3].

Cette part des femmes a ensuite poursuivi son augmentation, tandis que les freins à leur recrutement (emplois réservés aux hommes, concours distincts, quotas par sexe destinés à limiter la féminisation, etc.) étaient progressivement levés : inscription du principe de non-discrimination dans le statut général des fonctionnaires en 1959, limitation des corps de fonctionnaires autorisés à recruter distinctement des hommes et des femmes en 1975 et suppression progressive des exceptions à cette règle[4].

Dans la FPE, les femmes sont majoritaires dans toutes les catégories d'emploi au tournant du siècle. En 2008, elles représentent 58 % des agents civils de l'État, 53 % hors enseignement. Elles sont alors également majoritaires parmi les personnels non titulaires, soit 60 % en 2008, hors enseignants. Elles sont les plus nombreuses dans les ministères sociaux (éducation, santé, travail – entre 65 % et 71 %) et moins nombreuses à l'Intérieur ou à l'Équipement (respectivement 32 % et 28 %), la nature des filières et des métiers étant évidemment diverse[5].

[1] Selon une note de la DGAFP publiée en 1961 par *La Revue administrative* et citée in Siwek-Pouydesseau J. (2011), « Les femmes dans la petite et moyenne administration depuis 1946 », *L'Administration et les femmes*, Institut français des sciences administratives, mai, Paris, p. 569-576.

[2] Siwek-Pouydesseau J. (2011), « Les femmes dans la petite et moyenne administration depuis 1946 », *op. cit*.

[3] Darbel A. et Schnapper D. (1969), *Les agents du système administratif I*, Cahiers du Centre de sociologie européenne, p. 33-59, cité in Siwek-Pouydesseau (2021), *op. cit.*

[4] La loi du 7 mai 1982 a supprimé la notion d'emploi réservé par nature aux hommes ou aux femmes « sauf condition déterminante pour l'exercice des fonctions ». Les corps pouvant faire l'objet d'un recrutement distinct sont ainsi passés de 15 à 2.

[5] Pour des synthèses sur les trois fonctions publiques voir le *Rapport sur l'état de la fonction publique, 2006-2007*, vol. 1., « L'emploi sous l'angle de la diversité », p. 129-172 ; et le *Rapport sur l'état de la fonction publique, 2007-2008*, vol. 1., « Une fonction publique largement féminisée, sauf dans les emplois de direction », p. 199-222.

L'élévation du niveau de qualification

L'élévation continue du niveau de qualification de la population au XXe et XXIe siècle, largement portée par les femmes, a également permis de nourrir les besoins de la fonction publique, structurellement plus « consommatrice » de diplômés que le secteur privé (voir *infra*). Sur la période plus récente, l'élévation du niveau d'éducation – ainsi que le plus faible taux de chômage parmi les diplômés – s'est poursuivie et se traduit par des jeunes débutants en emploi toujours plus nombreux à avoir suivi des études supérieures[1] (voir le Chapitre 3) et toujours plus nombreux dans la fonction publique.

> « Depuis le début des années 1980, la structure des diplômes et des qualifications du secteur public a suivi la plus grande diffusion des études supérieures dans la population française (…) La comparaison des trentenaires du secteur public de 1982 à ceux de 2002 (…) rend visible les changements sociaux et morphologiques de deux générations d'entrants dans ce secteur d'emploi (notamment la) progressive normalisation des diplômes supérieurs au baccalauréat y compris dans les emplois, réputés moins qualifiés, d'employés du secteur public (…) Ainsi, 32 % des jeunes fonctionnaires étaient titulaires d'un "bac +2 ou plus" en 1982. En 2002, c'est le cas de 53 % des jeunes fonctionnaires. Si l'élévation du niveau de diplôme s'observe aussi pour les emplois subalternes, l'accentuation du rôle des diplômes dans l'accès aux emplois publics suit surtout le développement vers le haut de la structure des emplois de ce secteur[2]. »

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 2

Une croissance des effectifs portée essentiellement par les femmes nouvellement diplômées

L'Éducation nationale fournit un bon exemple de la manière dont la croissance des besoins depuis l'après-guerre a été « prise en charge » grâce à l'augmentation des taux d'activité et taux d'emploi des femmes ainsi que par leur montée en qualification. La croissance des effectifs lié à la massification scolaire a en effet été très largement couverte par la féminisation de la profession, elle-même permise par l'augmentation du nombre de bachelières puis de licenciées, diplômes d'entrée dans la profession. Comme le montre le Graphique 17, dans le premier degré, la croissance (puis le maintien et la stabilisation) des effectifs est même, depuis les années 1990, intégralement portée par la croissance des effectifs féminins[3] : le nombre d'hommes professeurs des écoles recule en effet en valeur absolue, et il est aujourd'hui inférieur à ce qu'il était en 1955 (alors que les femmes sont trois fois plus nombreuses). À noter que dans

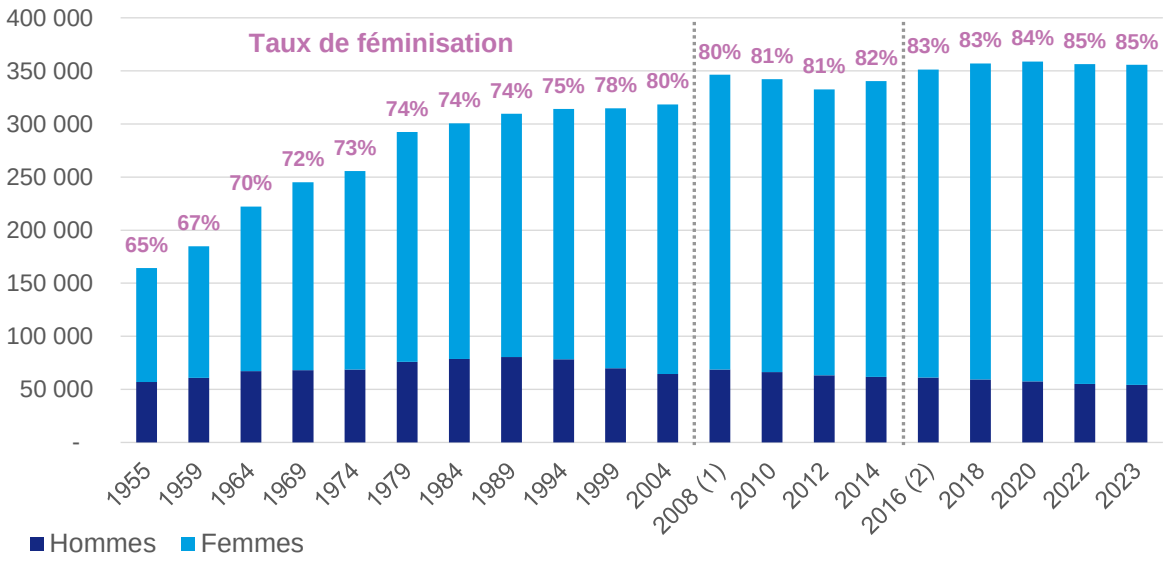
[1] Insee (2023), *France, portrait social. Edition 2023*, coll. « Insee Références », novembre.

[2] Gollac et Hugrée (2015), « Avoir trente ans dans le secteur public en 1982 et en 2002… », *op. cit.*

[3] Le champ couvert ici est plus étroit que le champ « enseignement » du Graphique 17.

le second degré le phénomène est moins massif[1]. Dans les années 1950, 40 % des professeurs agrégés étaient des femmes et 45 % des certifiés. Les femmes atteignent la parité dans le corps des agrégés et 60 % des certifiés dans les années 1970, ces proportions demeurant, avec de faibles évolutions à la baisse et à la hausse chez les agrégés, assez stables depuis[2].

Graphique 17 – Croissance des effectifs et féminisation du personnel enseignant du premier degré public (1955-2022)



Notes : (1) Rupture de série liée à un changement de source et (2) Rupture de série liée à un changement de champ.

Champs : pour la période 1955-2008, France métropolitaine + DROM ; pour la période 2008-2014, France, ensemble des agents payés par le ministère chargé de l'Éducation nationale, en activité au 30 novembre, hors SIEC, AC, apprentis, CLD/CFP. Enseignement public. Pour 2016-2023 : France, ensemble des agents payés par le ministère chargé de l'Éducation nationale, en activité au 30 novembre. Enseignement public.

Sources : pour 1955-2006 : Charles F., Cacouault-Bitaud M., Legendre F., Connan P.-Y., Rigaudiere A. et Katz S. (2020), « La perte d'attractivité du professorat des écoles dans les années 2000 : mesure du phénomène et éléments d'interprétation », Éducation & formations, n° 101, p. 125-160 ; pour 2008-2022, DEPP série chronologique, les effectifs de l'enseignement scolaire par corps

Grâce à l'arrivée massive des femmes diplômées sur le marché de l'emploi dans la deuxième moitié du XXe siècle, l'Éducation nationale est parvenue, avec des difficultés mais sans crise majeure, à pourvoir ses postes vacants.

[1] Compte tenu de l'évolution de la morphologie même de l'enseignement secondaire sur la période, ainsi que des corps et des concours d'enseignants, les données portant sur les effectifs sont plus difficiles à consolider.

[2] Cacouault-Bitaud M. (2008), « Les personnels du second degré au regard du genre », *Idées économiques et sociales*, n° 153, p. 28-35.

2. L'évolution des effectifs de la fonction publique depuis le début du XXIe siècle et ses transformations structurelles

Au-delà de ces grandes évolutions, la structure de l'emploi a changé au sein de la fonction publique. Depuis le début des années 2000, les évolutions dans chacun des versants ont été différentes notamment en raison de choix politiques et budgétaires. Si la fonction publique d'État a connu un repli puis une relative stabilisation, les deux autres fonctions publiques, territoriale et hospitalière, ont connu une progression continue.

Sur cette période, on assiste également à une croissance continue de la part des contractuels, confirmant des tendances antérieures. Historiquement, deux motifs permettent de recruter des non-titulaires : pourvoir un besoin temporaire (remplacement d'un agent, accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, etc.) ou répondre à un besoin permanent sur des postes pour lesquels il n'existe pas de corps ou qui nécessitent des compétences spécifiques. De fait, le recrutement de contractuels a accompagné la croissance des besoins d'emploi public, que les recrutements sur concours – ou les finances publiques – ne permettaient pas d'assurer. Ainsi que le montre Aurélie Peyrin :

> « Le Statut de 1946, puis l'ordonnance du 4 février 1959, ne précisant pas les conditions de recours aux emplois non-titulaires (ils n'en mentionnent même pas l'existence), leurs conditions d'emploi ont longtemps été définies par défaut […] Cette différenciation des formes d'emploi a ainsi permis à l'État de fonctionner dans un contexte d'accroissement de son champ d'intervention, et notamment lorsque l'état des finances publiques l'empêchait de recruter des fonctionnaires […] Les règles édictées durant ces décennies étant difficilement modifiables à court terme, les employeurs publics ont cherché à s'en affranchir en créant de nouvelles catégories d'emploi, et en recrutant des salariés en dehors du statut. Le recours aux agents non-titulaires n'était ainsi pas le fruit d'un "machiavélisme" de l'État ou même d'une "procédure consciente et organisée". Simplement, "le système réel s'adapt[ait] quand le système légal ne le fai[sai]t pas" […] Cette stratégie de segmentation a longtemps permis de réduire les coûts salariaux de l'État, tout en maintenant l'état des rapports sociaux. La condition de l'équilibre était cependant de ne pas trop augmenter la proportion d'emplois atypiques […] Le nombre d'agents non-titulaires de l'État a doublé – en même temps que celui des fonctionnaires – entre le milieu des années 1950 et le début des années 1970, en réponse à des besoins croissants dans les bureaux de poste, les centres de tri, les établissements scolaires[1] ».

Les « hors-statut » représentent environ un cinquième des agents au milieu des années 1970, une part moyenne qui diminue par la suite sous l'effet notamment de plans de

[1] Peyrin A (2019), « Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française », *Revue française de socio-économie*, n° 22, p. 67-84.

titularisation, tout en continuant de contribuer à la croissance des effectifs[1]. Nous reviendrons dans le Chapitre 6 sur le profil diversifié de ces contractuels et sur les questions que pose cette diversification des statuts pour l'attractivité.

2.1. Depuis le milieu des années 2000, la croissance globale des effectifs est portée par les contractuels

Sur la période 1996-2021[2], les effectifs de la fonction publique ont augmenté de 23,4 %. Cette évolution est d'abord portée, sur la période 1996-2007, par les agents fonctionnaires, mais leur nombre tend ensuite à stagner et même à décroître à partir de 2015. Entre 2007 et 2021[3], le nombre de fonctionnaires et militaires a baissé de 2,3 % (et de 1,6 % pour les fonctionnaires seuls).

Sur l'ensemble de la fonction publique, la part des contractuels dans les effectifs reste stable entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000 (autour de 14,5 %[4]), elle augmente au début des années 2000 (17 % en 2010) puis plus fortement après 2015[5], rejoignant ainsi un niveau équivalent à celui observé dans les années 1970[6].

Jusqu'au début des années 2000, la situation des agents contractuels de la fonction publique s'inscrit dans un « angle mort juridique »[7]. Ceux-ci sont alors en grande partie à la fois non couverts par le droit du travail et par le statut de la fonction publique. Ils disposent de peu de protection sociale et peuvent être recrutés en CDD de trois ans maximum, avec un renouvellement illimité. C'est la loi du 26 juillet 2005, de transposition de droit communautaire, qui fixe à six ans la durée maximale des CDD successifs. Désormais, au-delà, le contrat ne peut être reconduit que pour une durée indéterminée.

[1] Peyrin A. (2020), « Quantifier les emplois précaires dans la fonction publique d'État, 1976-2017 », *Histoire & Mesure*, vol. 35 (2), p. 43-72.

[2] Les évolutions ont été calculées sur les données 2021 non révisées afin d'éviter la rupture liée à l'introduction de la DSN.

[3] *Ibid.*

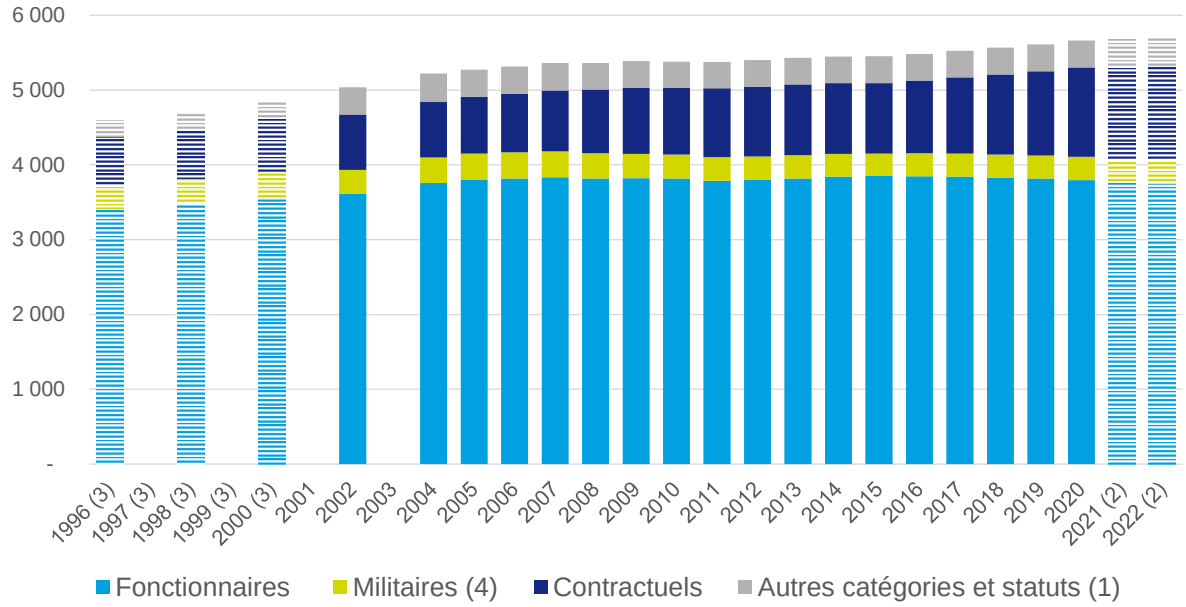
[4] Estimations.

[5] A. Peyrin, en mobilisant les données de la DGAFP, trouve des parts d'agents contractuels similaires. Nos données venant de sources différentes, les comparaisons entre les périodes pré- et post 2005 sont donc à prendre avec précautions.

[6] Si les données ne permettent pas de décrire des évolutions annuelles précises (données d'enquêtes auprès des ministères non exhaustives pour les années plus anciennes) de la part des contractuels sur une période longue, on peut comparer les ordres de grandeurs.

[7] Peyrin A. (2019), « Transformer les conditions d'emploi pour changer la fonction publique », in *Sociologie de l'emploi public*, chapitre 6, p. 127-160, Armand Colin.

Graphique 18 – Évolution des effectifs de la fonction publique par statut entre 1996 et 2022 (en milliers)



Note : (1) la catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et des 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. (2) Le passage à la DSN (déclaration sociale nominative) en 2022 crée une rupture de série. Les données pour 2021 ont donc été révisées. (3) De 1996 à 2000 le niveau statutaire a été calculé à partir des séries longues ainsi que des rapports annuels de la DGAFP. Nous avons imputé la part calculée à partir des rapports aux effectifs globaux disponibles dans les séries longues. (4) Les militaires volontaires sont comptabilisés dans les effectifs de la FPE à partir de 2004.

Champ : emplois principaux situés en France (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés. Y compris EPA.

Lecture : en 2022, la fonction publique comptait 3,7 millions de fonctionnaires.

Sources : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2004 *et Séries longues, DGAFP pour les années de 1996 à 2000 ;* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024 *pour les années de 2002 à 2022*

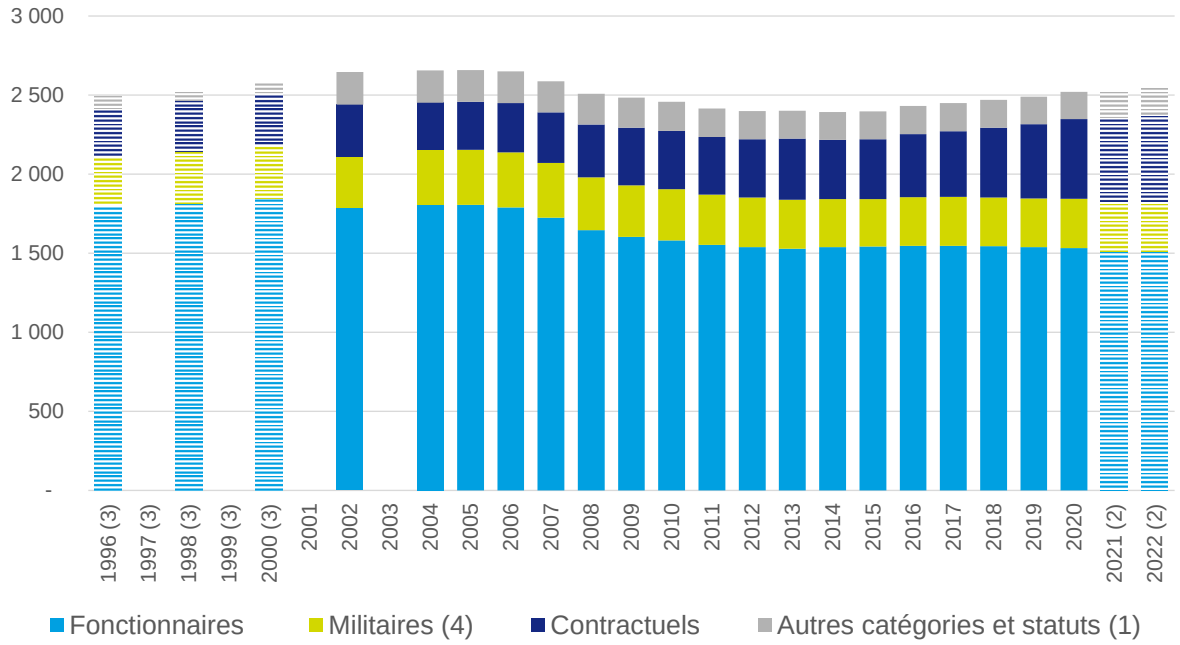
Depuis la loi de 2019, les motifs autorisés de recrutements ont été élargis. Leur liste précise est définie par la loi et varie selon les versants. Le recours aux contractuels dans la fonction publique recouvre donc aujourd'hui une très grande diversité de situations (voir Chapitre 6).

2.2. Dans la FPE, une croissance des effectifs freinée depuis plus de quinze ans, malgré une forte hausse des contractuels

Dans la FPE, après avoir augmenté sur les dernières années du XX^{e} siècle, les effectifs tous statuts confondus se stabilisent sur la période 2002-2006 avant de décroître jusqu'en

2012. Après quelques années de stabilité, ils repartent à la hausse à partir de 2015. Au total entre 1996 et 2021, les effectifs tous statuts de la FPE ont augmenté de 1,1 %.

Graphique 19 – Évolution des effectifs de la FPE par statut entre 1996 et 2022 (en milliers)



Note : (1) la catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des apprentis, des enseignants et des documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État. (2) Le passage à la DSN en 2022 crée une rupture de série. Les données pour 2021 ont donc été révisées. (3) De 1996 à 2000 le niveau statutaire a été calculé à partir des séries longues ainsi que des rapports annuels DGAFP. Nous avons imputé la part calculée à partir des rapports aux effectifs globaux disponibles dans les séries longues. (4) Les militaires volontaires sont comptabilisés dans les effectifs de la FPE à partir de 2004.

Champ : emplois principaux situés en France (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés. Y compris EPA.

Sources : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2004 *et Séries longues, DGAFP pour les années de 1996 à 2000 ;* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024 *pour les années de 2002 à 2022*

Depuis une dizaine d'années, l'augmentation des effectifs est portée d'abord par celle des contractuels.

Les effectifs de la FPE évoluent d'abord à la hausse de 1996 à la 2005, puis à la baisse de 2005 à 2012. La part de contractuels est quant à elle restée stable entre 1996 et 2005, à 12 %. Son augmentation à partir de 2008 n'a pas compensé la baisse des effectifs de titulaires jusqu'en 2012. Au contraire, de 2012 à 2021, les variations à la hausse des effectifs de la FPE s'expliquent par la forte progression du nombre de contractuels, en

hausse de +40 %[1]. Au 31 décembre 2022, 21,5 % des effectifs de la FPE sont contractuels.

Cette accélération s'explique notamment par la reprise comme contractuels d'anciens contrats aidés dans les trois versants, parallèlement à la baisse de ce type de recrutement : on passe de près de 200 000 contrats aidés au 31 décembre 2015 à moins de 30 000 en 2022[2]. Ce facteur joue moins fortement ensuite. À partir de 2021, le nombre de contrats aidés intégrés comme contractuels devient stable et peu élevé.[3]

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 3

Un recours aux contractuels fluctuant sur le long terme, en très forte hausse ces dernières années

Dans l'Éducation nationale comme ailleurs, le recours aux non-titulaires a accompagné les périodes de croissance des effectifs et de tension sur les recrutements. Le recrutement direct par concours – impliquant un temps de formation important (2 ans) – a été incapable de répondre « en temps réel » aux immenses besoins de la démocratisation scolaire. La période de la massification se caractérise donc par un recours important à une main-d'œuvre contractuelle. La part d'enseignants non-titulaires face à élèves était ainsi particulièrement élevée dans les années 1960-1970 aux deux niveaux d'enseignement (jusque 17 % dans le second degré, 8 % dans le premier). Elle a fortement baissé ensuite jusqu'en 1986 (4 % dans le secondaire, résiduel dans le primaire). Depuis cette date, trois périodes, plus ou moins longues, de croissance puis de décroissance se sont succédées. Les pics de recrutement de non-titulaires, notamment au début des années 1990, lorsqu'on recrutait davantage de maître-auxiliaires dans le secondaire que de titulaires, ont été suivis de « creux » correspondant à des lois et des dispositifs d'intégration des enseignants non-titulaires (Le Pors, 1983 ; Le Garrec, 1984 ; Bayrou 1993[4] ; Perben, 1996 ; Sapin, 2001 ; Sauvadet, 2012). Le minimum a été atteint entre 2005 et 2006 avec 2,5 % dans le secondaire et proche de zéro dans le premier degré, avant que la part des non-fonctionnaires ne recommence à croître[5].

[1] Les évolutions ont été calculées sur les données 2021 non révisées afin d'éviter la rupture liée à l'introduction de la DSN.

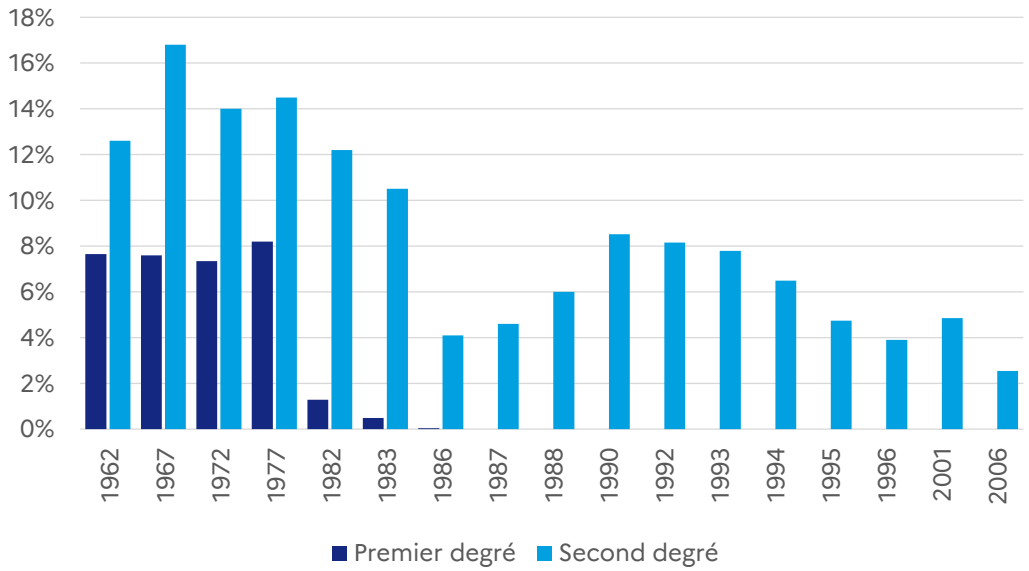
[2] Voir DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*.

[3] Dans la FPE, seulement 330 agents concernés en 2021, après 8 100 en 2020 et 17 300 en 2019. RAFP DGAFP 2023.

[4] Intégration de 50 000 maîtres-auxiliaires.

[5] Périer P. (2016), *Attractivité du métier d'enseignant : état des lieux et perspectives*, rapport pour le Cnesco, novembre ; Prost A. (dir.) (2014), *La formation des maîtres de 1940 à 2010*, PUR ; DEPP (2020), *Les enseignants : panorama, carrières et représentations du métier*, *Éducation & formations*, n° 101.

Graphique 20 – Évolution de la proportion de non-titulaires dans l'enseignement scolaire public 1962-2007



Champ : France métropolitaine, France métropolitaine et DOM à partir de 1999.

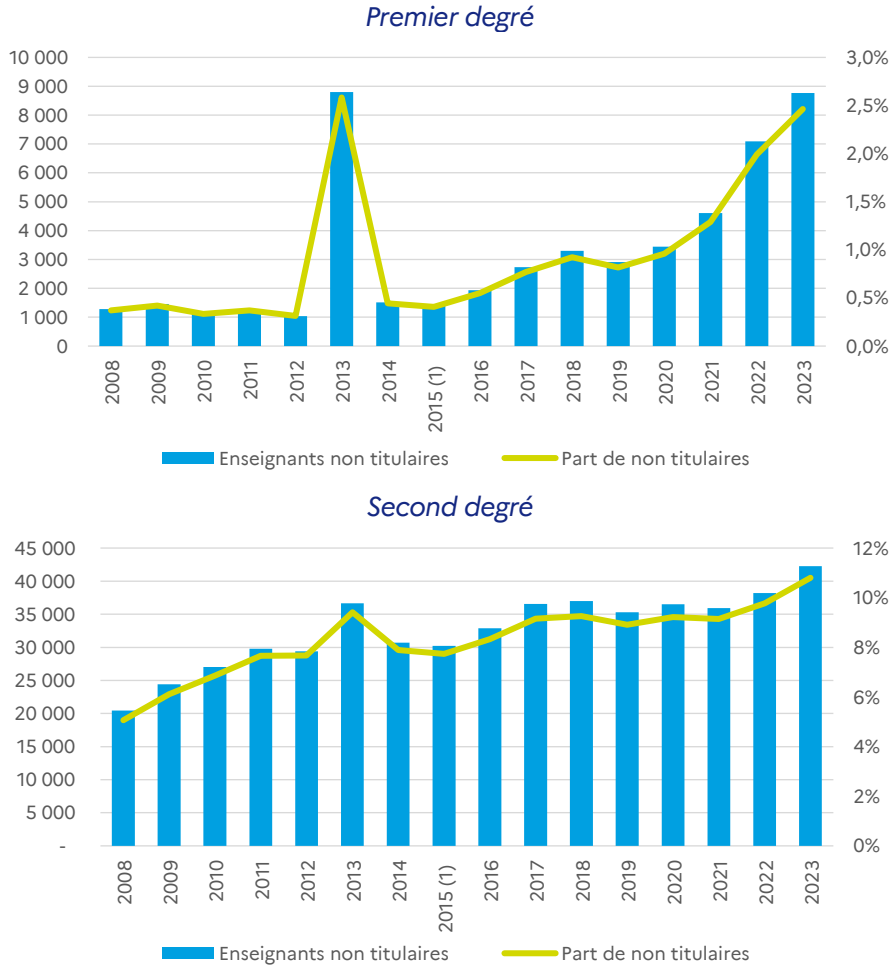
Sources : DEPP, Repères et références statistiques, 1985 (jusque 1983), 1995 (jusque 1993), 2001 (jusque 1999), 2008 (jusque 2006), calculs France Stratégie[1]

Ces dernières années, le recours aux contractuels dans le secteur public connaît en effet une très forte accélération, en particulier dans le premier degré où, quoique toujours marginal, il a été multiplié par 4,6 depuis 2014, pour atteindre 2,5 %. Dans le second degré, leur nombre a été multiplié par 2 depuis 2008 et il continue d'augmenter alors même que celui des enseignants titulaires diminue nettement. Ainsi, entre 2015 et 2022, le nombre des non-titulaires (primaire et secondaire) a augmenté de 43 % tandis que celui des titulaires diminuait de 0,7 %.

La croissance est également perceptible dans le secteur privé, où le poids des non-titulaires est traditionnellement plus élevé (multiplié par deux entre 2008 et 2022 dans le premier degré). Entre 2015 et 2022, le nombre des non-titulaires dans le primaire et le secondaire a augmenté de 12,5% tandis que celui des titulaires diminuait de 2,5%.

[1] La construction des données est susceptible d'avoir évolué entre les différentes éditions des Repères et références statistiques.

Graphique 21 – Évolution des effectifs de fonctionnaires et non-titulaires dans l'enseignement scolaire public



Note : (1) les effectifs des personnels en congé longue durée (CLD) ou en congé de formation professionnelle (CFP) ne sont pas disponibles avant le 30 novembre 2015. Les effectifs des personnels du service interacadémique des examens et concours (SIEC) et de l'administration centrale (AC) ainsi que des apprentis ne sont pas non plus disponibles avant le 30 novembre 2015.

Champ : France métropolitaine et DROM (hors Mayotte pour le privé), ensemble des agents payés par le ministère de l'Éducation nationale, en activité au 30 novembre.

Source : DEPP, séries chronologiques (les principaux indicateurs sur les personnels de l'Éducation nationale, par corps), panel des personnels issu de BSA, novembre 2022, calculs France Stratégie

MÉTIERS DU NUMÉRIQUE – FOCUS N° 2

Une part minoritaire d'emplois contractuels mais qui croît dans les trois versants de la fonction publique

Dans le public, face à l'augmentation des besoins de compétences numériques et aux difficultés de recruter par concours, différentes mesures ont été prises pour faciliter le recrutement de contractuels (grilles de salaires spécifiques, possibilité d'embaucher directement en CDI). Cependant, même s'il est impossible d'apprécier globalement la part des emplois contractuels au sein de la famille des emplois numériques, cette part reste très minoritaire. Elle peut varier considérablement selon l'employeur[1] – à la DGFIP ou à l'Insee, 85 % des emplois du numérique sont occupés par des titulaires – et elle est plus dépendante des stratégies ministérielles que d'une tendance globale. Néanmoins, du fait de la situation concurrentielle avec le secteur privé et de l'insuffisance des recrutements par concours, cette part tend à augmenter. Elle est en revanche très importante dans les agences et les opérateurs de l'État, où 80 % des effectifs sont contractuels. Dans la FPE, on estime que les agents contractuels en CDI représentent 17 % des effectifs et les contractuels en CDD 7 %. Mais ces chiffres peuvent être beaucoup plus importants si on considère les opérateurs et les agences de l'État où les contractuels peuvent représenter jusqu'à 80 % des effectifs[2]. Dans les collectivités locales, la part des contractuels est également plus faible que celles des agents statutaires, mais très variable en fonction des métiers.

Tableau 1 – Détails des effectifs des métiers du numérique dans les collectivités en 2019

	Métiers	Fonctionnaires	Contractuels
Métiers du management	Directeur des systèmes d'information (SI)	78,7 %	20,9 %
	Responsable de production et supports SI	83,8 %	15,7 %
	Responsable d'études et application SI	82,5 %	17,5 %
Métiers d'expertise	Chef de projet études et développement SI	77,9 %	21,6 %
	Chef de projet SI géographique	78,3 %	21,6 %
	Responsable de la sécurité SI	77,1 %	22,5 %
Métiers de gestion	Administrateur SI et base de données	81,1 %	18,6 %
	Chef de projet communication numérique	62,3 %	35,6 %
	Chargé de réseaux telecom	83,3 %	15,5 %
	Support services SI	82,7 %	14,5 %

Source : CNFPT (2021), Panorama des métiers des collectivités, juin

[1] IGF/CGE (2023), *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, *op. cit.*

[2] France Stratégie d'après les données de CGE/IGF (2023), *Les ressources humaines de l'État dans le numérique* et CNFPT (2022), *Panorama des métiers territoriaux*.

Cette augmentation des contractuels a compensé en grande partie la baisse des effectifs de titulaires depuis 2005.

Si les politiques visant à réformer l'État sont anciennes, sur les trente dernières années, elles vont connaître un changement de nature important.

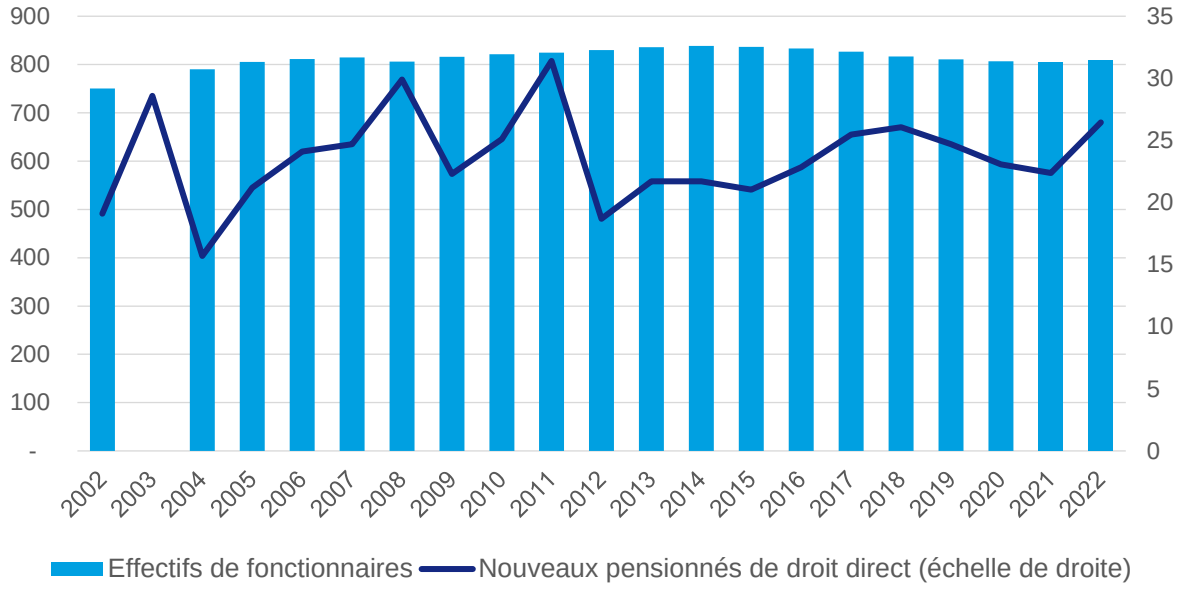
Des années 1990 au début des années 2000, les politiques de « modernisation » de l'État s'appuient d'abord sur des objectifs « managériaux », avec des pratiques empruntées pour partie au secteur privé mais sans remettre en cause les effectifs de la fonction publique, son fonctionnement et son statut. La revue générale des politiques publiques (RGPP) en 2007 marque un tournant. Le gouvernement décide de réduire le nombre de fonctionnaires. Le ministère de la Fonction publique est rattaché au ministère du Budget. L'objectif affiché est de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et de supprimer 150 000 postes équivalent temps plein entre 2008 et 2012. À partir de 2012, la nouvelle majorité lance un nouveau plan de « modernisation de l'action publique » (MAP). L'accent est mis sur l'évaluation des politiques publiques associée à des objectifs d'économie budgétaire mais le plan ne comprend plus d'objectif de réduction des effectifs de fonctionnaires. Au contraire, dans les années qui suivent, les recrutements sont relancés en particulier dans l'Éducation (voir Focus n° 4). Le quinquennat suivant, à partir de 2017, s'accompagne aussi de son plan de modernisation. Baptisé Action publique 2022, il se veut en rupture du point de vue de la méthode avec les plans précédents mais affiche des objectifs assez similaires : améliorer la qualité des services publics, offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé et accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques, en revoyant « profondément et durablement les missions de l'ensemble des acteurs publics que sont l'État, les opérateurs, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale »[1]. Il s'accompagne à nouveau d'objectifs de réduction des effectifs : la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022[2] prévoit une suppression de 50 000 postes ETP sur le périmètre de l'État et des opérateurs sur le quinquennat. À la suite des crises sociales (gilets jaunes) et sanitaires (Covid), la démarche globale de modernisation est abandonnée au profit de « politiques prioritaires du gouvernement » spécifiques à différents chantiers.

Ces choix politiques expliquent pour partie les variations des effectifs de titulaires, avec le choix de non-remplacement de l'ensemble des départs à la retraite des fonctionnaires à partir de 2007, visible en particulier pour la FPE.

[1] Circulaire du programme « Action publique 2022 » du 26 septembre 2017.

[2] Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Graphique 22 – Évolution des effectifs de fonctionnaires et des nouveaux pensionnés civils annuels entre 2002 et 2021 dans la FPE



Note : le passage à la DSN en 2022 crée une rupture de série. Les données pour 2021 ont donc été révisées.

Champ fonctionnaires : emplois principaux civils, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger.

Champ pensionnés : pensions civiles de droit direct versées par le SRE, hors La Poste et Orange.

Lecture : la FPE compte 1,5 million de fonctionnaires en 2022. Cette même année, 47 000 fonctionnaires civils de la FPE ont liquidé leur retraite.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2024

Dans la FPE, entre 2002 et 2012, bien que le flux des départs annuels de fonctionnaires titulaires à la retraite diminue, les effectifs sont également à la baisse. Les recrutements ne compensent donc pas les départs en retraite[1]. Entre 2012 et 2022, les recrutements compensent les flux de départ des retraités qui augmentent légèrement, pour maintenir des effectifs quasiment stables.

[1] Sur cette période, les effectifs ont diminué de 270 000, et les départs à la retraite se sont élevés à 460 000.

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 4

Effectifs enseignants et effectifs élèves : des évolutions décorrélées ?

Jusqu'aux années 1980, les effectifs enseignants s'ajustent à la très forte croissance des effectifs d'élèves et connaissent même une croissance plus rapide (voir Graphique 9). Or, si la démographie scolaire connaît par la suite des variations – à la hausse ou à la baisse –, ces variations sont sans commune mesure avec la période précédente. Surtout, l'évolution des effectifs enseignants en devient assez largement décorrélée et relève davantage de choix budgétaires – à la hausse ou à la baisse – et de politiques scolaires : organisation du système scolaire, nombre d'heures d'enseignement, « priorité au primaire », taux d'encadrement (PMQDC, dédoublement des GS-CP-CE1), organisation du remplacement, etc.

Ainsi, dans les années 1990 et jusqu'à la fin des années 2000, les effectifs enseignants dans le premier degré continuent de croître de manière relativement linéaire, que les effectifs d'élèves décroissent (comme c'est le cas dans les années 1990, voir Graphique 9) ou qu'ils repartent à la hausse (comme c'est le cas à partir de 2003). Une diminution du nombre d'enseignants intervient entre 2009 et 2012, en période d'augmentation des effectifs d'écoliers. Les effectifs repartent ensuite à la hausse, d'abord plus rapidement que ceux des élèves, puis se stabilisent à partir de la fin des années 2010, alors que ces derniers commencent à refluer.

Au collège et au lycée, le ratio élèves/enseignants décroche au début des années 2000, après la nette diminution des quarante années précédentes. Les effectifs enseignants connaissant une décrue plus rapide que ceux des élèves, qui se poursuit alors même que les effectifs d'élèves recommencent à augmenter. Conséquence du « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite », il y a 11 % d'enseignants en moins en 2013 par rapport à l'année 2000, mais 4 % seulement d'élèves en moins[1]. Cette compression est suivie à partir de 2012 par une inversion radicale de la politique de recrutement liée à l'engagement du président François Hollande de créer « 60 000 postes dans l'Éducation nationale[2] ». Les effets sont particulièrement visibles dans les premières années du plan de recrutement : entre 2013 et 2014, le nombre de postes à pourvoir est multiplié par 2. La « priorité au primaire » se maintient après 2017, les effectifs d'enseignants continuant à progresser jusque 2021, malgré le déclin démographique débuté cinq ans plus tôt[3]. Dans le second degré en revanche, les effectifs enseignants, qui avaient accompagné la croissance des effectifs d'élèves à partir de

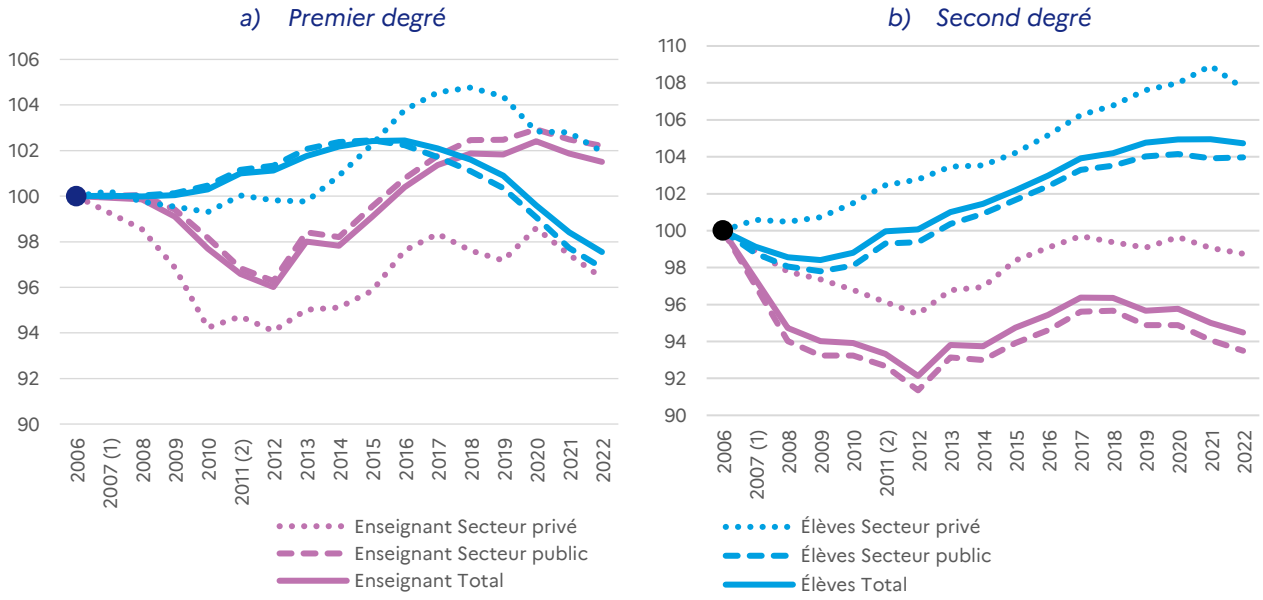
[1] Insee (2014), *France, portrait social*, cité *in* Périer P. (2016), *Attractivité du métier d'enseignant »*, *op. cit.*

[2] Pour les rentrées 2012 à 2015, il y a eu au total, pour l'enseignement scolaire relevant de l'Éducation nationale, la création de 25 874 postes d'enseignants dans le secteur public qui se répartissent en 4 356 postes de titulaires (17 %) et 21 518 de stagiaires (83 %).

[3] Influence du doublement des classes de GS, CP et CE1.

2012, décrochent après 2017, le taux d'encadrement – soit l'effectif d'équivalents scolarisés à temps plein à un niveau d'enseignement divisé par l'effectif d'équivalents temps plein enseignant à ce même niveau par type d'établissements[1] – restant toutefois inférieur à son niveau du début des années 2000. Ce dernier était en France de 18 dans le primaire et de 11 dans le secondaire, pour une moyenne de l'OCDE de respectivement 14 et 13[2]. En 2002, il était de 19,4 dans le primaire et de 13 dans le secondaire (16,6 et 14 en moyenne dans l'OCDE)[3].

Graphique 23– Évolution des effectifs d'enseignants et d'élèves depuis 2006



Notes : (1) pour les effectifs d'enseignants, estimation pour l'année 2007 comme une moyenne des effectifs de 2006 et 2008 (2) y compris Mayotte pour le champ des élèves.

Champs : pour les élèves, France métropolitaine et DROM (avec Mayotte à partir de 2011), écoles relevant du ministère chargé de l'Éducation nationale (public et privé y compris hors contrat). Pour les enseignants : France métropolitaine et DOM (hors Mayotte pour le privé), personnels appartenant à un corps enseignant, rémunérés au titre de l'Éducation nationale, en activité au 30 novembre.

Sources : pour les élèves : DEPP séries chronologiques, Les effectifs d'élèves du premier degré par niveau et secteur d'enseignement, Les effectifs d'élèves du second degré par niveau et secteur d'enseignement. Pour les enseignants : pour 2006, RERS 2007 ; à partir de 2008, Les effectifs des personnels de l'Éducation nationale par corps, calculs France Stratégie

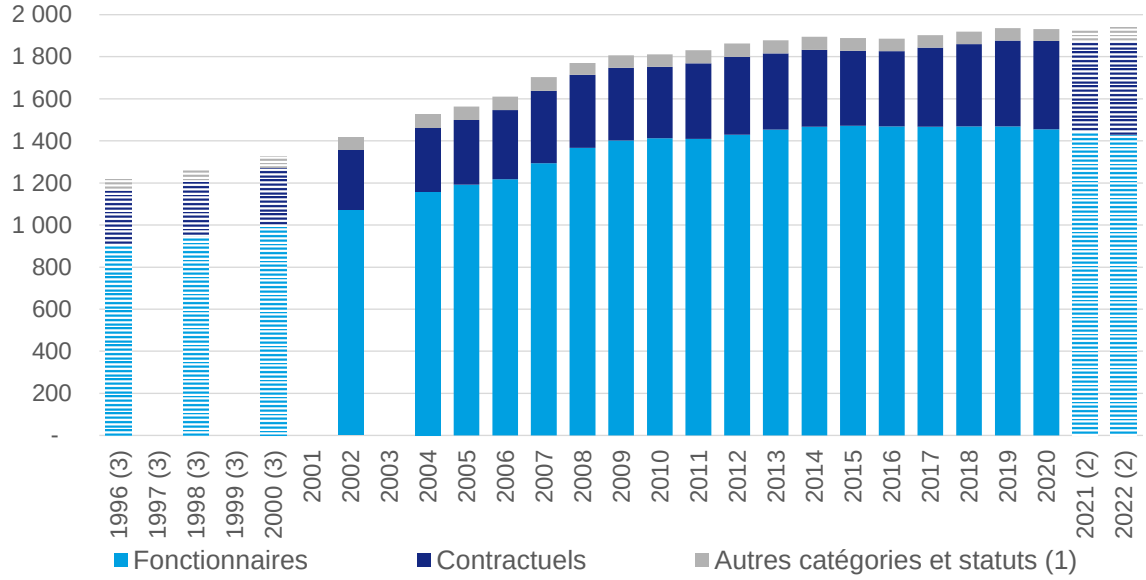
[1] À ne pas confondre avec le nombre d'élèves par classe.

[2] Ce qui fait de la France le sixième pays au plus grand nombre d'élèves par enseignant des pays de l'OCDE. Le secondaire connaît des taux d'encadrement très différents selon le niveau et la filière : il est de 15 au collège (13 dans l'OCDE), supérieur à la moyenne de l'OCDE au lycée général (14 contre 13), mais très inférieur au lycée professionnel (8 contre 14), ce qui explique un taux d'encadrement moyen dans le secondaire en moyenne inférieur à celui de l'OCDE (11 contre 13).

[3] OCDE, *Regards sur l'éducation*, éditions 2004, 2018 et 2024.

2.3. Dans la FPT, une croissance des effectifs ralentie depuis le début des années 2010, et portée par l'embauche de contractuels

Graphique 24 – Évolution des effectifs de la FPT par statut entre 1996 et 2022 (en milliers)



Notes : (1) la catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des apprentis et des assistants maternels et familiaux. (2) Le passage à la DSN en 2022 crée une rupture de série. Les données pour 2021 ont donc été révisées. (3) De 1996 à 2000, le niveau statutaire a été calculé à partir des séries longues ainsi que des rapports annuels de la DGAFP. Nous avons imputé la part calculée à partir des rapports aux effectifs globaux disponibles dans les séries longues.

Champ : emplois principaux situés en France (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés. Y compris EPA.

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2004 *et Séries longues, DGAFP pour les années de 1996 à 2000 ;* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024 *pour les années de 2002 à 2022*

Dans la FPT, la croissance des effectifs est particulièrement forte jusqu'en 2009 (+47,8 %) et se poursuit ensuite à un rythme moins élevé (+7,5 % entre 2009 et 2021)[1]. La croissance jusqu'en 2009 a été portée par l'augmentation tant du nombre de fonctionnaires (+55%) que de celui des contractuels (+32 %)[2]. L'augmentation entre 2009 et 2021 est quant à elle portée exclusivement par les contractuels (+26 %)[3], le nombre de fonctionnaires tendant même à baisser à partir de 2019. Au 31 décembre 2022, 23,1 % des effectifs de la FPT sont des contractuels.

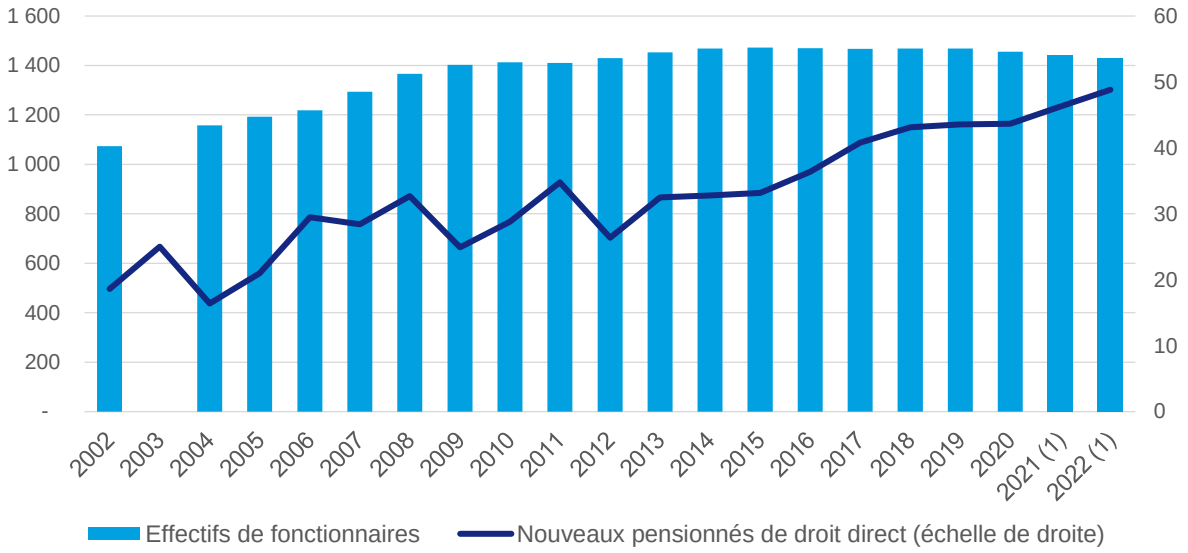
[1] Évolutions calculées sur les données 2021 non révisées pour éviter la rupture liée à l'introduction de la DSN.

[2] Évolutions estimées dans les deux cas.

[3] Évolutions calculées sur les données 2021 non révisées pour éviter la rupture liée à l'introduction de la DSN.

On peut comparer là aussi les effectifs de titulaires au flux des départs à la retraite. Les effectifs de fonctionnaires augmentent fortement jusqu'en 2012 puis plafonnent autour de 1 500 000 titulaires, date à partir de laquelle les départs en retraite augmentent et se traduisent par des besoins de recrutement en progression.

Graphique 25 – Évolution des effectifs de fonctionnaires et des nouveaux pensionnés civils annuels entre 2005 et 2021 dans la FPT



Note : le passage à la DSN en 2022 crée une rupture de série. Les données pour 2021 ont donc été révisées.

Champs : pour les fonctionnaires : emplois principaux civils, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Pour les pensionnés : pensions civiles de droit direct versées aux fonctionnaires par la CNRACL, soit ceux dont la durée hebdomadaire de travail est d'au minimum 28 heures.

Lecture : la FPT compte 1,42 million de fonctionnaires en 2022. Cette même année, 49 000 fonctionnaires de la FPT ont liquidé leur retraite.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2024

Cette croissance des effectifs s'explique pour partie par les lois de décentralisation qui se sont traduites par des transferts d'effectifs de la FPE vers la FPT.

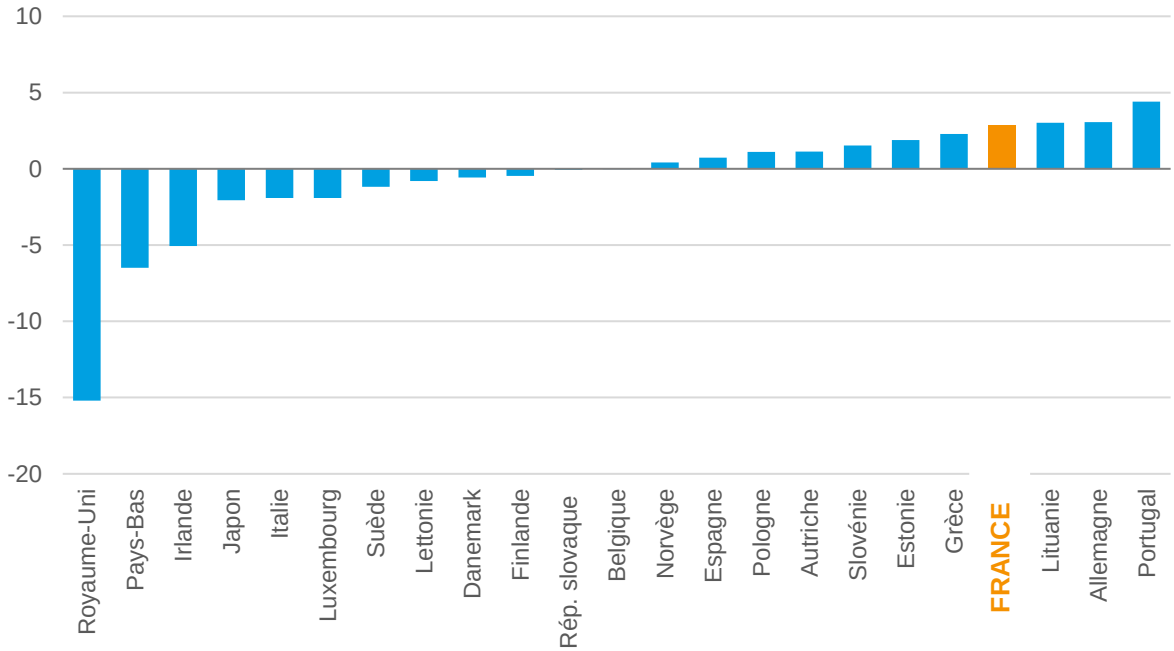
L'acte I de la décentralisation dans les années 1980 qui a accru les compétences des autorités locales était avant tout une décentralisation politique et fiscale et s'est traduit par peu de transferts de personnels. L'acte II, avec la loi du 13 août 2004, va avoir un impact plus important sur les effectifs de la FPE et de la FPT. Entre 2005 et 2010, plus de 128 000 agents ont ainsi été affectés aux départements et aux régions, dont 78 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'Éducation nationale et 24 000 personnels de l'équipement[1]. Dans les années 2010-2020, les lois de

[1] Cour des comptes (2023), *La décentralisation 40 ans après*, rapport annuel, mars.

décentralisation jusqu'à la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, décentralisation et déconcentration réorganisent le partage de compétences entre intercommunalités, métropoles, départements et régions, mais sans transfert de personnel.

Les lois de décentralisation et de transfert de personnels n'expliquent donc qu'une partie de l'augmentation des effectifs de la fonction publique territoriale. Les dynamiques relèvent aussi du développement de services locaux territorialisés, en particulier au niveau des intercommunalités. Le renforcement de l'intercommunalité s'est traduit par une extension de leurs compétences et une augmentation de leurs effectifs. Les données ne permettent pas d'étudier sur les trente dernières années les évolutions des effectifs de la FPT par filière (ce qui renseigne sur la nature des métiers) mais uniquement depuis 2010. En 2021, le CNFPT dans le cadre de son observatoire de l'emploi détaille l'augmentation de l'emploi territorial entre 2010 et 2017. Les filières qui ont connu une croissance la plus forte sur cette période sont celles de l'animation (+ 59 % d'effectifs), de la police municipale (+ 16 %) du médicosocial[1] (+ 16 %), et du médicotechnique[2] (+14 %).

Graphique 26 – Évolution de l'emploi public local (hors APU d'Etats fédérés) en points de pourcentage de l'emploi public total sur la période 2007-2022



Lecture : entre 2007 et 2022, la part des effectifs des APU locales françaises au sein des effectifs totaux a crû de 2,8 points de pourcentage de l'emploi public global.

Source : OCDE, calculs France Stratégie

[1] Avec des cadres d'emploi comme auxiliaires de puériculture.

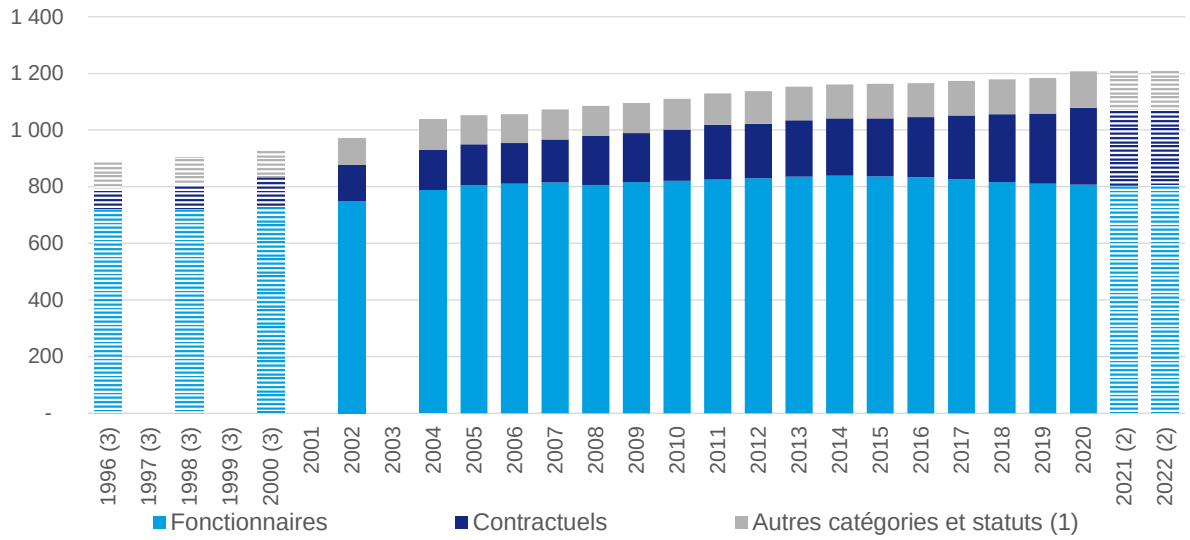
[2] Avec des cadres d'emploi comme vétérinaires, biologistes ou techniciens paramédicaux.

Parallèlement aux mouvements de décentralisation, d'autres facteurs structurels peuvent expliquer le développement de l'emploi local. Celui-ci varie en fonction de la nature des collectivités (plus une commune est urbanisée plus elle offre de services publics, impact spécifique d'une ville-centre ou des zones touristiques, par exemple), de sa richesse et des choix des exécutifs locaux de développer certaines politiques publiques[1].

On notera enfin que la progression des effectifs de l'emploi local n'est pas une spécificité de la France.

2.4. Une croissance continue des effectifs dans la FPH, également portée par les contractuels

Graphique 27 – Évolution des effectifs de la FPH par statut entre 1996 et 2022 (en milliers)



Note : (1) la catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des médecins hospitaliers ainsi que des apprentis. (2) Le passage à la DSN en 2022 crée une rupture de série. Les données pour 2021 ont donc été révisées. (3) De 1996 à 2000, le niveau statutaire a été calculé à partir des séries longues ainsi que des rapports annuels de la DGAFP. Nous avons imputé la part calculée à partir des rapports aux effectifs globaux disponibles dans les séries longues. Le passage à la DSN en 2022 crée une rupture de série. Les données pour 2021 ont donc été révisées.

Champ : emplois principaux situés en France (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés. Y compris EPA.

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2004 *et Séries longues, DGAFP pour les années de 1996 à 2000 ;* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024 *pour les années de 2002 à 2022*

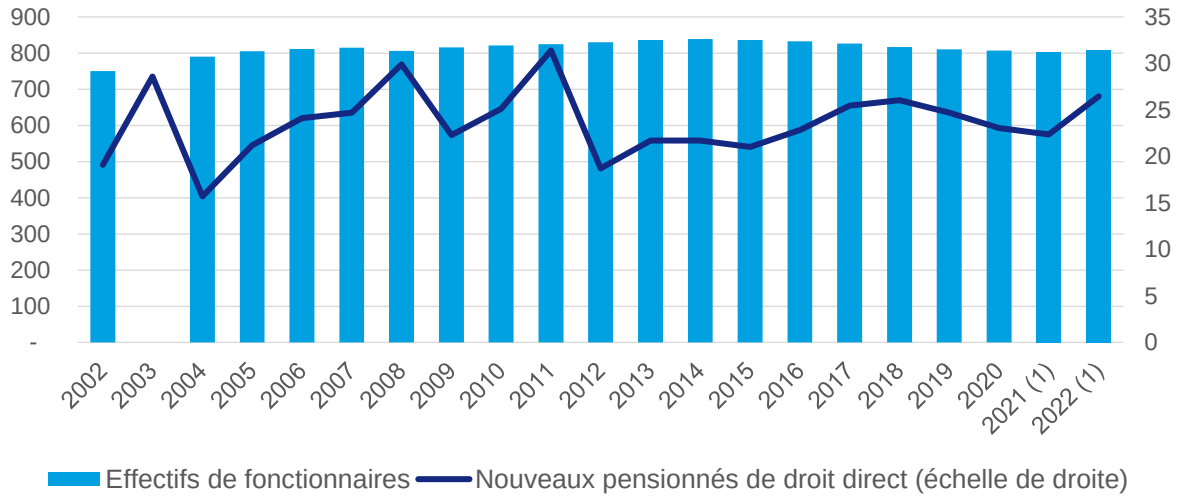
[1] Le Lidec P. et Montricher N. (2004), *Décentraliser et gérer. Analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*, Paris, La Documentation française, coll. « Perspectives ».

Entre 1996 et 2021, les effectifs au sein de la FPH ont augmenté continuellement (+37 %)[1], du fait des recrutements qui ont accompagné la réduction du temps de travail dans les établissements de santé et grâce à l'augmentation de la part des contractuels.

On observe une évolution majeure au début des années 2000 : 80 % de la croissance des effectifs entre 2005 et 2021 est portée par le recrutement de contractuels. Alors qu'ils ne représentaient que 8 %[2] des agents hospitaliers en 1996, ils étaient 11 %[3] en 2000 et 16 % en 2010. Au 31 décembre 2022, 21,7 % des effectifs de la FPH étaient contractuels.

Pour les titulaires, les effectifs restent globalement relativement stables : ils augmentent jusqu'en 2012 puis baissent et retrouvent le niveau de 2005. Bien que fluctuant entre 16 000 et 31 000 départs en retraite par an, le flux de nouveaux pensionnés demeure inchangé sur les extrémités de la période.

Graphique 28 – Évolution des effectifs de fonctionnaires et des nouveaux pensionnés civils annuels entre 2005 et 2021 dans la FPH



Note : le passage à la DSN en 2022 crée une rupture de série. Les données pour 2021 ont donc été révisées.

Champ : pour les fonctionnaires : emplois principaux civils, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Pour les pensionnés : pensions civiles de droit direct versées aux fonctionnaires par la CNRACL, soit ceux dont la durée hebdomadaire de travail est d'au minimum 28 heures.

Lecture : la FPH compte 809 000 fonctionnaires en 2022. Cette même année, 26 000 fonctionnaires de la FPH ont liquidé leur retraite.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

[1] Évolutions calculées sur les données 2021 non révisées pour éviter la rupture liée à l'introduction de la DSN.
[2] Estimation.
[3] *Ibid.*

En conclusion, si les effectifs des trois versants de la fonction publique ont progressé depuis la fin du XX^{e} siècle, la part de l'emploi public dans l'emploi total est quasi stable depuis trente ans. Sur la période récente (depuis 2017), l'emploi public a ralenti tandis que l'emploi privé a connu une forte croissance. Mais le point notable depuis quinze à vingt ans, selon les versants, c'est bien l'arrêt de la hausse des titulaires, la progression de l'emploi public étant désormais portée essentiellement par celle des contractuels. Évolutions qui peuvent avoir un effet sur l'attractivité des recrutements, en particulier chez les titulaires.

CHAPITRE 2

UNE CRISE D'UN NOUVEAU GENRE ? LES SYMPTÔMES D'UNE DÉGRADATION DURABLE DE L'ATTRACTIVITÉ

La mise en perspective des tendances de moyen et long termes de l'emploi public montre que les réponses apportées à l'évolution des besoins de service public et de la démographie se sont accompagnées, au cours des dernières décennies, de plusieurs épisodes de tensions et de périodes d'ajustements entre l'offre et la demande d'agents publics, avec notamment un élargissement des viviers et une diversification des modalités de recrutement. Dès lors, quelles sont les spécificités de la situation actuelle ? Comment est-on passé de « difficultés de recrutement » à ce que les pouvoirs publics désignent désormais comme « une crise d'attractivité » ?

L'analyse de différents indicateurs semble montrer que, depuis une dizaine d'années, les tensions autrefois ponctuelles se font plus structurelles et les difficultés de recrutement plus pérennes. L'ajustement entre le nombre de postes proposés au recrutement et le nombre de candidats pour les pourvoir ne s'opère plus, sans que le temps ne paraisse désormais résorber les décalages observés. Parallèlement, les indices de difficultés croissantes de fidélisation se multiplient.

Ces difficultés sont variables selon les postes, les versants et les territoires. Elles sont délicates à mesurer et à objectiver, en raison notamment des différences de modalités de recrutement dans les trois versants de la fonction publique et des limites des données disponibles.

Pour en faire une présentation la plus complète possible, on mobilise ici plusieurs indicateurs relatifs aux différentes dimensions de l'attractivité.

La spécificité de la fonction publique étant de recruter majoritairement par concours[1], **le premier indicateur habituellement scruté est celui du nombre de candidats présents à un concours en fonction du nombre de postes ouverts**. Ces données permettent ensuite de calculer des taux de « sélectivité » (nombre de candidats présents pour un admis ou pour un poste offert[2]).

Néanmoins, si cet indicateur est utile en particulier dans la FPE, il n'est pas suffisant pour mesurer l'évolution de l'attractivité, y compris celle des seuls fonctionnaires. D'une part, tous leurs recrutements ne se font pas sur concours et d'autre part, le taux de sélectivité ne couvre pas l'ensemble des dimensions de l'attractivité (voir page suivante Encadré 4 sur les limites de ces taux). Le nombre de postes non pourvus et le taux de couverture, la capacité à atteindre les plafonds d'emploi prévus en loi de finance initiale LFI, les barres et les seuils d'admission sont autant d'indices qui peuvent venir compléter l'analyse.

Par ailleurs, l'attractivité ne se mesure pas qu'à l'aune des flux de personnels statutaires. La question des contractuels doit également faire l'objet d'une attention particulière, d'une part comme potentiel symptôme de la crise – puisque leur embauche peut viser à compenser des difficultés de recrutement de titulaires et répondre aux besoins sur les postes non pourvus (ce dont rend compte l'évolution de leur volume et de leur part – cf. infra), d'autre part parce que le recrutement et la fidélisation de contractuels eux-mêmes peuvent être le sujet de difficultés, mesurables par des indicateurs spécifiques.

Enfin, on se penchera sur les symptômes – encore ténus mais néanmoins significatifs – d'une fragilisation de la capacité de la fonction publique à retenir ses nouveaux agents à leur arrivée et durant l'ensemble de la carrière : absence de concrétisation d'un projet d'entrée dans la fonction publique, départs volontaires au début ou en cours de carrières, notamment pour le secteur privé.

[1] Différentes modalités de d'accès au statut de fonctionnaire existent : concours externes (97% des recrutements externes), troisième concours (pour les personnes disposant d'une expérience professionnelles), PACTE (parcours d'accès aux carrières de la fonction publique, pour des jeunes peu diplômés ou des chômeurs longue durée, pour accéder à un poste de catégorie C, accès direct sans concours pour les emplois en nécessitant pas de qualification particulière, et concours internes.

[2] Ici on mobilise principalement le nombre de postes « offerts » plutôt que d'admis pour des raisons de disponibilité des données (dans les séries longues, on ne dispose que des postes « offerts »).

Encadré 4 – Les limites des taux de sélectivité comme indicateur

- Les évolutions de court terme du seul taux de sélectivité, soit le ratio entre les postes offerts et le nombre de candidats présents (ou le nombre d'admis selon les sources) ne sont pas une mesure directe de l'attractivité (une augmentation rapide et forte du nombre de postes offerts entraîne mécaniquement une baisse de ce taux). Cet indicateur n'est disponible en série longue que pour la FPE. Les données disponibles permettent une analyse par catégorie (A, B et C) mais pas par concours.
- Le taux de sélectivité est moins pertinent pour analyser l'attractivité dans la FPT. Les données disponibles offrent moins de profondeur historique (depuis 1998 seulement pour A et A+). Surtout, il est moins significatif car la part des recrutés hors concours y est plus importante que dans la FPE : en 2019, 87 % des recrutements dans la catégorie C (qui représente 83 % des recrutements de la FPT) étaient des recrutements hors concours selon le *Rapport annuel* de la DGAFP (2021).
- Dans la FPH, la nature des concours est différente. Les taux de sélectivité disponibles ne concernent que les postes administratifs (directeurs d'établissement, attachés d'administration hospitalière).

1. Le désalignement de l'offre et de la demande : des concours qui ne font plus le plein

1.1. Jusqu'aux années 2010 : des tensions qui demeurent ponctuelles

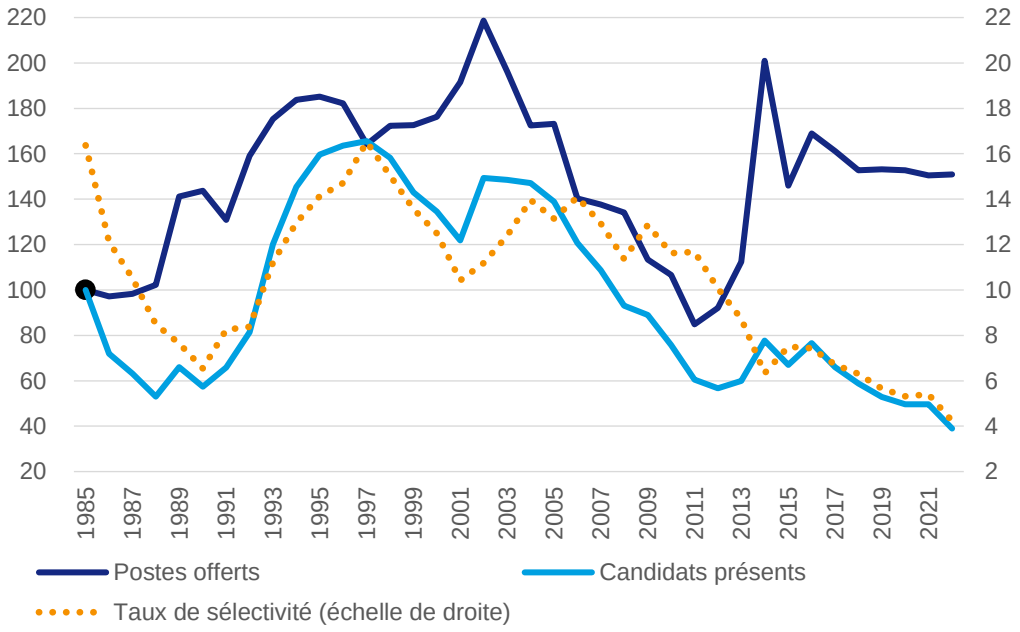
Au cours des dernières décennies, les évolutions structurelles et conjoncturelles des besoins et du profil de la fonction publique se sont régulièrement traduites par des tensions sur le recrutement. Ces dernières sont cependant longtemps restées ponctuelles (voir Chapitre 1).

L'analyse des concours de la fonction publique d'État – seul versant pour lequel on dispose des données permettant de suivre les évolutions – montre que le volume des candidatures s'est jusque récemment aligné sur celui des postes offerts. Les deux courbes ont, jusque 2010, un profil similaire car les fluctuations du recrutement ont un fort impact conjoncturel sur le volume des viviers de candidats potentiels. Celui-ci tend en effet à s'ajuster, à la hausse comme à la baisse, aux perspectives et aux chances perçues de parvenir à intégrer le métier visé. Le décalage parfois observé – d'un à trois ans en général – peut s'expliquer

par le temps nécessaire à cet ajustement, d'autant plus long que la durée de préparation des concours est elle-même longue.

Il est par ailleurs frappant que le taux de sélectivité paraît évoluer en lien avec le cycle économique : il augmente dans les périodes de ralentissement (1991-1997 ; 2001-2005) et diminue dans les périodes de reprise (1986-1991 ; 1997-2001 ; 2016-2019), avec une exception majeure lors de la crise économique du début des années 2010, quand le taux de sélectivité a nettement baissé (voir infra, section 2).

Graphique 29 – Évolutions du nombre de postes offerts et de candidats présents aux concours de la FPE (base 100 en 1985)



Note : le taux de sélectivité correspond au rapport entre le nombre de présents aux concours et le nombre de postes offerts.

Champ : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

Le cas de l'Éducation nationale illustre bien comment la faible visibilité et prédictibilité des recrutements (voir supra) peut conduire à des décalages parfois importants dans cet ajustement. Ce caractère erratique et imprévisible à moyen terme a en outre été couplé à des modifications importantes – et nombreuses – du niveau de qualification exigé, des concours et de la formation, ce qui a souvent compliqué l'ajustement de la « demande » à « l'offre » de postes d'enseignants.

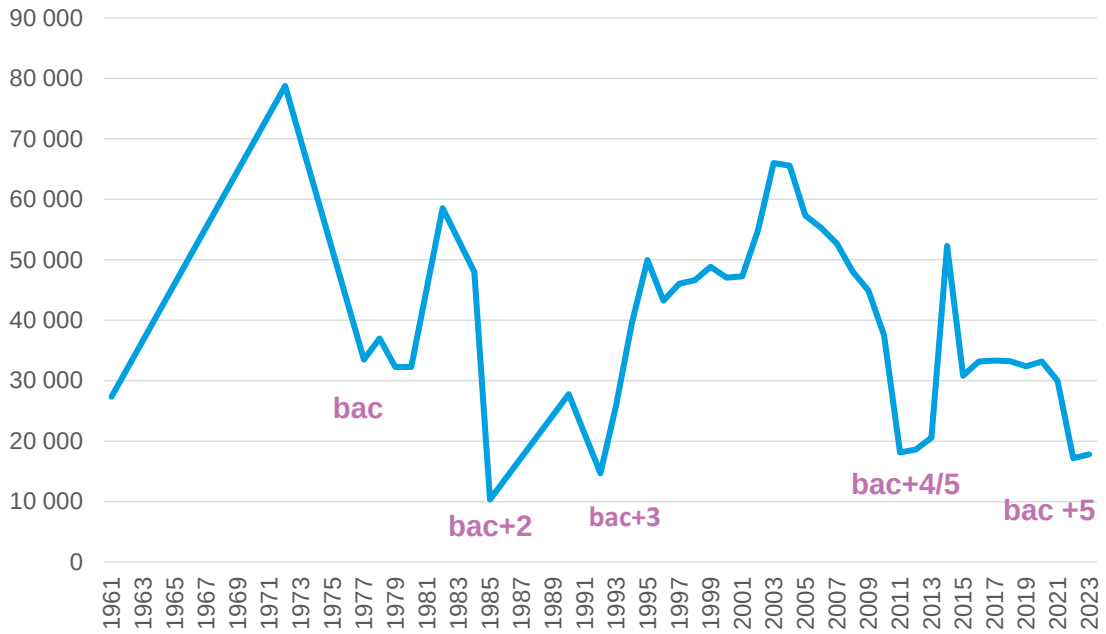
Le niveau de diplôme requis n'a en effet cessé de s'allonger, alors même que les besoins augmentaient. Dans le premier degré, ont ainsi longtemps cohabité un recrutement dans

les écoles normales en fin de troisième avec un concours au niveau baccalauréat, devenu le seul concours de recrutement externe en 1977. En 1985, le niveau est rehaussé à Bac+2 et il faut désormais un DEUG pour prétendre entrer dans la carrière. Sept ans plus tard seulement, le niveau exigé au concours de recrutement de professeur des écoles est aligné sur celui du CAPES (niveau licence). Premier comme second degrés sont ensuite concernés par la « masterisation », le concours se passant d'abord avec un M2 (suppression de la formation professionnelle sous le président Nicolas Sarkozy en 2011) puis au cours de l'année de M1 (2013) et enfin en M2, l'obtention de ce dernier étant obligatoire pour entrer en stage (2022). Cette élévation continue du diplôme requis pour devenir enseignant a eu pour conséquence non seulement de transformer la morphologie et la sociologie du corps enseignant, mais aussi de réduire à plusieurs reprises, et parfois du jour au lendemain, le vivier disponible, mettant « hors-jeu » – temporairement ou définitivement – l'ensemble des prétendants ne possédant pas le niveau exigé. Elle a aussi contribué à une forme de baisse d'attractivité relative (voir Seconde Partie), en raison de la concurrence de débouchés de carrières perçues comme plus rémunératrices ou plus valorisantes.

On le voit particulièrement dans le premier degré. Des chutes – voir un effondrement – du nombre de candidatures sont par exemple observées dans le second degré dans les années 1950-1960, chez les instituteurs en 1977 (fin du recrutement après la troisième, division par 2 du nombre des candidats), en 1985 (recrutement à bac +2, division par 4,5) et à nouveau en 1992 (passage du concours au niveau licence). À chaque fois cependant, le nombre des candidatures est rapidement remonté les années suivantes, une fois le vivier reconstitué, pour atteindre des niveaux assez proches de la situation qui prévalait : dès 1995 par exemple le nombre de candidatures aux concours externes du premier degré retrouve celui des années précédant la fin du concours au niveau baccalauréat. Ainsi, des tensions ont toujours accompagné les fortes fluctuations du nombre de postes offerts d'une part, les transformations des modalités de recrutement et l'élévation du niveau de diplôme requis, d'autre part. Mais jusqu'au début des années 2010, dans l'Éducation comme dans le reste de la FPE, les crises de recrutement demeurent « sporadiques et rapidement résorbées[1] ». La masterisation accompagnera une crise plus durable (voir infra).

[1] Charles F. *et al.*, « La perte d'attractivité du professorat des écoles dans les années 2000 : mesure du phénomène et éléments d'interprétation », *Éducation & formations*, n° 101, p. 125-160 ;

Graphique 30 – Évolution du nombre de candidats aux concours externes du premier degré public et diplôme exigé



Source : évolution du nombre de candidats reconstitué selon Charles et al. (2020), « La perte d'attractivité du professorat des écoles dans les années 2000 » in Éducation et formation, n° 101, novembre ; prolongé pour la période 2017-2023 : séries chronologiques DEPP (les concours de recrutement des professeurs des écoles de l'enseignement public)

1.2. Une baisse tendancielle du nombre de candidats aux concours qui paraît devenir relativement indifférent au nombre de postes offerts

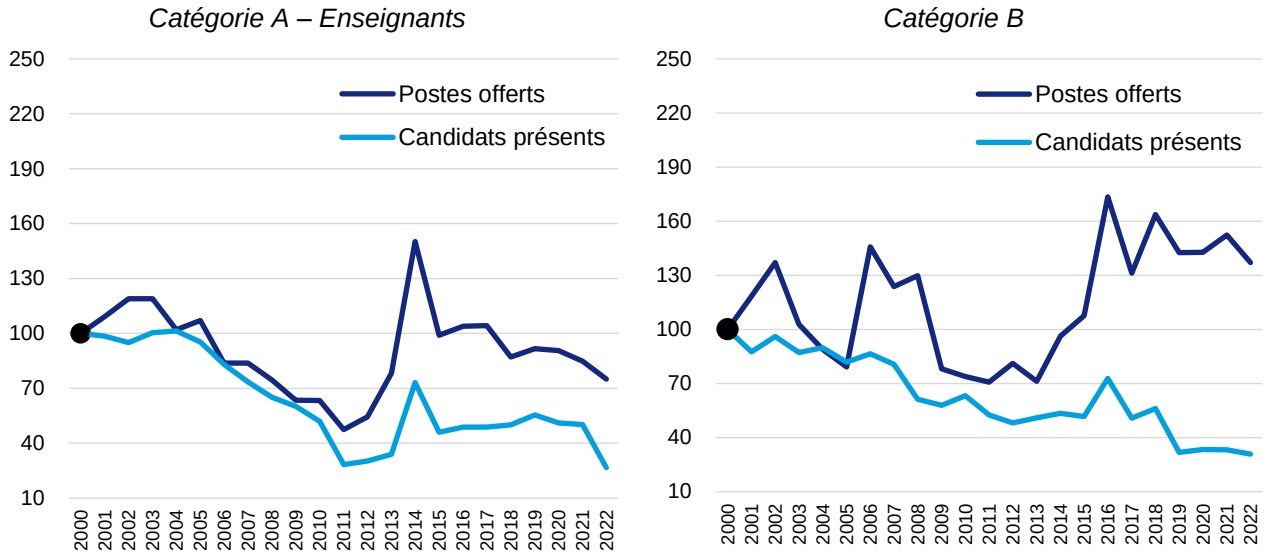
À la différence des phénomènes observés au cours des dernières décennies, les difficultés de recrutement s'inscrivent désormais dans le temps et paraissent depuis au moins dix ans être devenues relativement inélastiques à la conjoncture. La baisse d'appétence pour les concours en est l'un des principaux symptômes. Depuis les années 2010, les tensions « mécaniques » liées aux fluctuations des recrutements n'expliquent en effet plus seules les difficultés observées. La déconnexion, cette fois durable et non résorbée, entre l'évolution du nombre de postes offerts et le nombre de candidats présents aux concours, dont la chute s'est récemment accélérée, semble en effet témoigner du caractère devenu plus structurel des difficultés de recrutement dans la fonction publique. Cette baisse est à la fois le résultat d'un nombre insuffisant d'inscrits et d'une augmentation des inscriptions « non-concrétisées » par une présence effective aux épreuves.

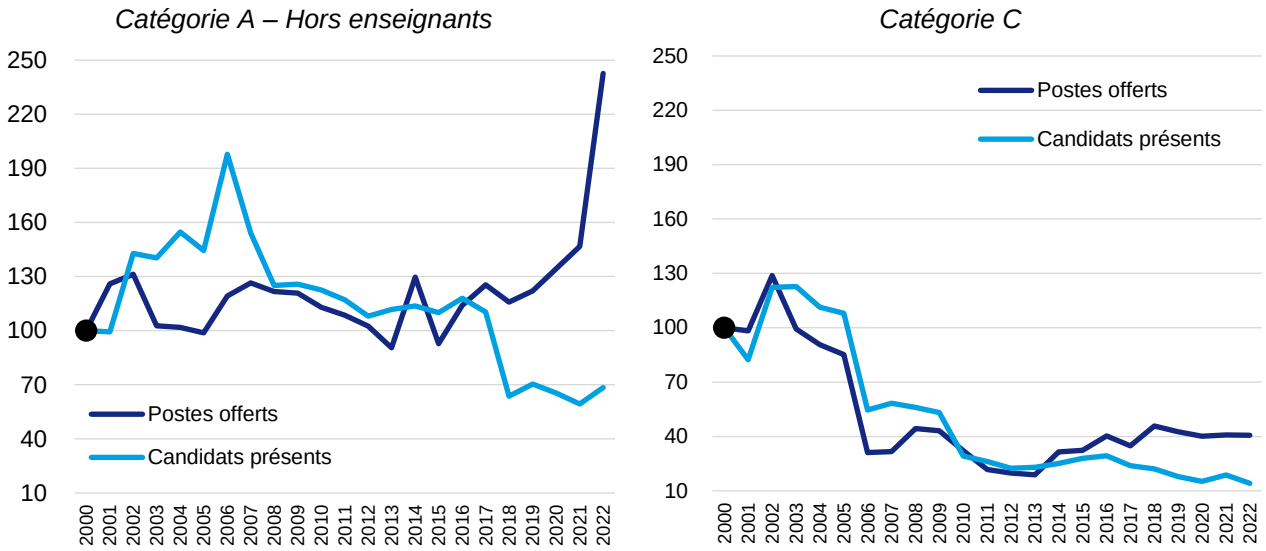
Dans la fonction publique d'État : le décrochage des candidats aux concours de catégorie A et B

Les années 2010 marquent en effet une rupture. Après une période de restriction, la très forte croissance des postes offerts dans la fonction publique d'État est bien suivie, dans un premier temps, par une augmentation du nombre de candidats effectivement présents aux concours, mais de faible ampleur : entre 2011 et 2014, alors que le nombre de postes à pourvoir est multiplié par 2,4, celui des présents aux concours n'augmente que de 28 % (voir Graphique 29). L'inflexion induite par ce « choc des postes » n'est en outre pas pérenne. Les années qui suivent sont caractérisées par un fort décrochage, le niveau de postes offerts – élevé – variant peu (-11 % entre 2016 et 2021), tandis que le nombre de présents aux concours chute de 50 % sur la même période. On passe de 296 000 présents en 2016 à 151 000 en 2022.

Généralisée sur le moyen terme, la chute des candidatures aux concours de la FPE présente des profils différents selon les catégories d'emplois.

Graphique 31 – Évolution des candidats présents et des postes offerts au sein des concours externes de la FPE, par catégorie (base 100 en 2000)





Champ : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

L'évolution des candidatures aux concours de l'enseignement illustre – et explique en partie compte tenu de leur part dans l'ensemble – le décrochage parmi les candidats aux concours de catégorie A. L'érosion du nombre de candidatures, perceptible à partir de 2005, s'accélère dès la fin des années 2000 et connaît une chute nettement plus rapide que celle des postes à pourvoir. Elle se poursuit lors de la période d'importantes créations de postes à partir de 2012, le rebond des candidatures étant insuffisant pour accompagner le mouvement. La baisse tendancielle du nombre de postes offerts après 2017 s'est ensuite accompagnée d'une baisse du nombre de candidatures dans des proportions encore supérieures, ces dernières ne permettant plus aujourd'hui de couvrir les besoins, ni en volume, ni en « qualité » (voir infra).

La situation des enseignants n'explique cependant pas seule la diminution des candidatures aux concours de catégorie A de la FPE. La baisse est en effet continue depuis le milieu des années 2000, quel que soit le volume des postes offerts et sans qu'aucun rebond – contrairement à ce que l'on observe chez les enseignants – accompagne ou suive les périodes d'évolution à la hausse du nombre de postes offerts.

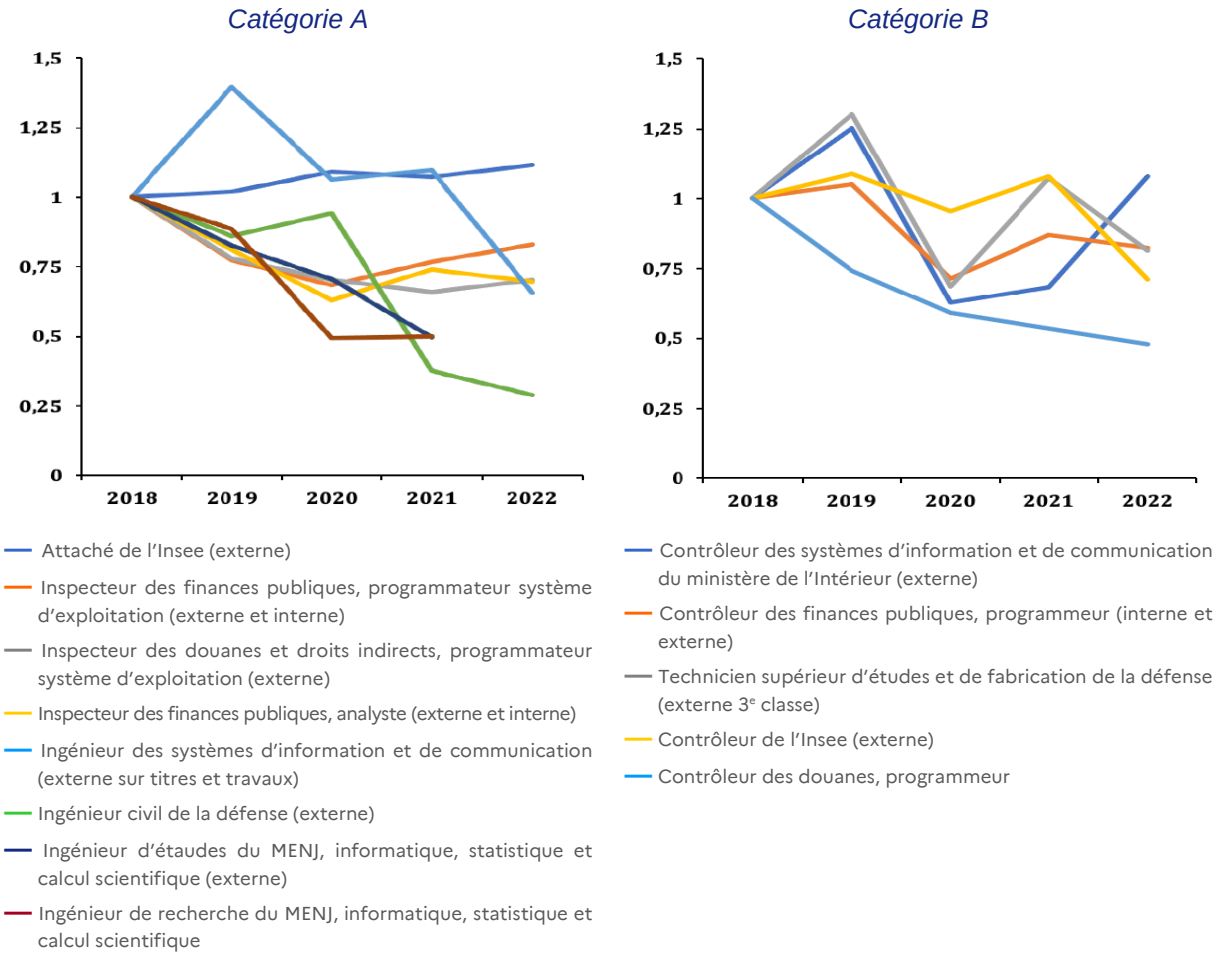
Ces dernières années, le décrochage est particulièrement marqué pour les concours de catégorie B : le nombre de candidats présents a été divisé par trois depuis 2006 (passant de plus de 100 000 à moins de 35 000) et le phénomène paraît s'accélérer (divisé par près de 2 depuis 2018). L'évolution du nombre de candidats aux concours de catégorie C paraît un peu moins déconnectée de celle des postes offerts. S'il a connu une chute brutale dans le milieu des années 2000, qui a accompagné celle des recrutements (divisés par 3 en dix ans), il s'est relativement stabilisé – en même temps que les recrutements – dans la décennie suivante.

MÉTIERS DU NUMÉRIQUE – FOCUS N° 3

La baisse du nombre de candidats aux concours numériques

Le mode de recrutement par concours ne suffit pas à répondre aux besoins dans le secteur du numérique. D'autant plus que le nombre de candidats qui se présentent à ces concours, décroit régulièrement quelle que soit la catégorie concernée, A ou B. Ainsi la DGFiP n'a intégré en 2022 que 14 inspecteurs programmeur de système d'exploitation sur les 30 postes ouverts et le ministère de l'Intérieur n'a admis que 33 ingénieurs des systèmes d'information et de communication sur 38 postes ouverts en 2022 en externe.

Graphique 32 – Nombre de candidats inscrits à des concours à forte composante numérique



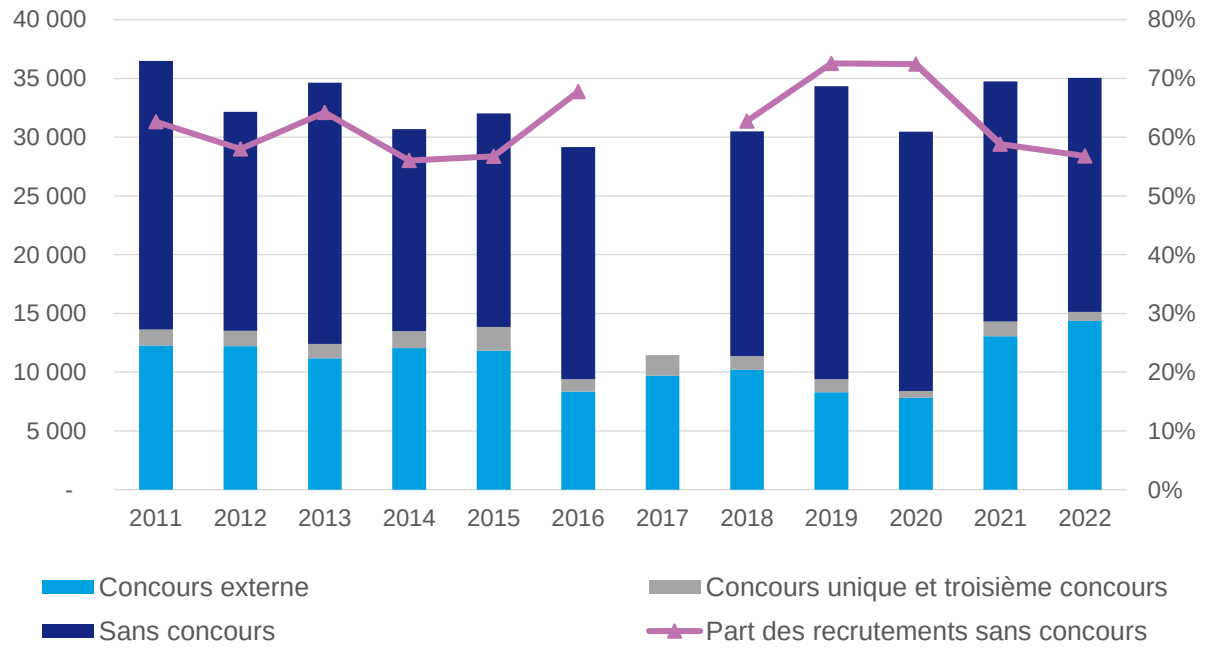
Lecture : évolution du nombre d'inscrits au concours avec en base 1 les effectifs inscrits en 2018. Pour un candidat inscrit au concours d'ingénieur de recherche MEN en 2018, on compte seulement 0,5 inscrit en 2021.

Source : Langlois-Berthelot M., Forest M., Verdier J.-F., Schmitt M. et Michon A. (2023), Les ressources humaines de l'État dans le numérique, rapport IGF/CGE, janvier, p. 19

Dans la fonction publique territoriale : une perte d'attractivité des postes au-delà des concours

La fonction publique territoriale connaît également une baisse très importante du nombre des candidats présents à ses concours depuis le milieu des années 2000. Bien que parallèle à celle observée dans la fonction publique d'État, elle ne peut cependant s'interpréter de la même manière en termes d'attractivité, notamment parce que la majorité des recrutements externes de titulaires au sein de la FPT se fait hors concours. En 2012, 58 % des recrutements externes de titulaires de la FPT se sont faits sans concours, cette part représentait 73 % en 2019 et 57 % en 2021 (voir Graphique 33). On peut néanmoins constater que le nombre de présents aux concours externes de la FPT a baissé de 60 % entre 2011 et 2020 alors que le nombre de postes offerts ne baissait lui que de 12 % (voir Graphique 34). Le nombre de présents rebondit toutefois après le Covid, mais moins fortement que le nombre de postes offerts. Entre 2011 et 2022, le nombre de candidats présents aux concours externes de la FPT a baissé de 20 % et le nombre de postes offerts a quant à lui augmenté de 30 %.

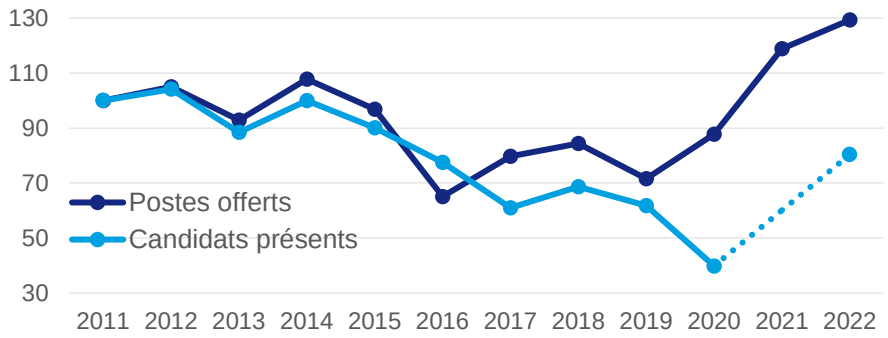
Graphique 33 – Évolution des admis titulaires de la FPT selon la voie de recrutement externe (2011-2021)



Note : les données relatives aux recrutements sans concours en 2017 n'ont pas été diffusées.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

Graphique 34 – Évolution comparée des postes offerts et des candidats présents aux concours de la FPT (en base 100-2011)



Note : les données sont indisponibles pour 2021 car le nombre de présents aux concours externes de la ville de Paris n'a pas été communiqué.

Champ : concours externes, hors concours unique et troisième concours.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

1.3. Une baisse prolongée et généralisée des taux de sélectivité

Le ratio entre le nombre de candidats et le nombre de postes offerts renseigne un des principaux indicateurs de l'attractivité : le « taux de sélectivité »[1], qui n'est cependant disponible, en évolution, que pour une partie des concours et a fortiori des recrutements de la fonction publique. Son faible niveau renseigne le cas échéant à la fois sur les tensions quantitatives qui pèsent sur les embauches de fonctionnaires mais aussi sur leur dimension qualitative, un trop faible taux de sélectivité ne permettant pas de garantir le recrutement d'un nombre suffisant de candidats satisfaisant aux exigences des jurys.

Dans la FPE, en moyenne

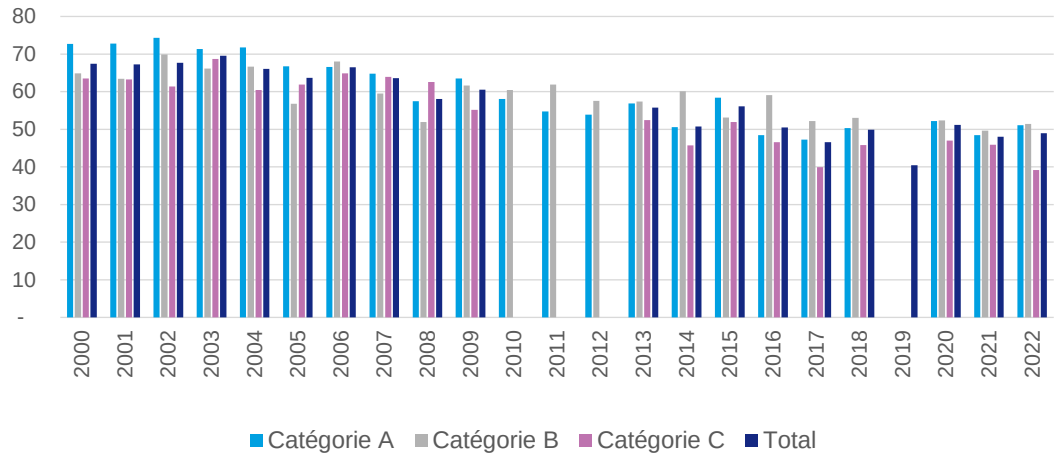
Comme on l'a vu, la forte diminution du nombre de postes offerts par la fonction publique d'État dans les années 2000, en particulier à partir de 2002, s'est accompagnée d'une baisse parallèle du nombre de candidats aux concours. La décennie 2000 est donc marquée par une relative stabilité des taux de sélectivité, maintenus à un niveau assez élevé (au-dessus de 12 candidats pour un poste), théoriquement suffisant pour pourvoir les postes offerts avec des candidatures d'un niveau correspondant aux attentes. L'érosion des candidatures se traduit en revanche par des taux de sélectivité des concours de la FPE en forte baisse depuis un peu plus de dix ans. Ces taux s'effondrent à partir de 2012 pour atteindre un niveau historiquement et durablement faible, entre 6 et 7 candidats pour un poste (le taux n'a pas dépassé 6 depuis 2018), et cela sans qu'on perçoive d'évolution positive ces dernières années avec une accélération de la baisse en 2022 (voir Graphique 36).

[1] Voir Encadré 4 pour les limites de l'indicateur.

Encadré 5 – Un signal faible : la baisse du taux de présence aux concours

Les taux de présence aux concours – soit l'écart entre inscrits et présents – sont en baisse. Dans la FPE, la chute est notable sur la période de 2000 à 2021. Les taux sont désormais un peu plus élevés pour les concours de catégorie B que pour les A et C. La fonction publique territoriale connaît elle aussi un taux très élevé d'absentéisme des candidats au concours, de l'ordre de 62 % depuis au moins dix ans[1].

Graphique 35 – Taux de présence aux concours de la FPE par catégorie



Notes : entre 2000 et 2001, seuls les concours externes de la FPE dont le nombre de candidats admis sur la liste principale et/ou effectivement recrutés est supérieur à 200 sont pris en compte. Entre 2002 et 2005, seuls les concours externes de la FPE dont le nombre de candidats admis sur la liste principale est supérieur à 200 sont pris en compte. Entre 2006 et 2018, seuls les recrutements externes de la FPE dont le nombre de candidats admis sur la liste principale est supérieur à 200 sont pris en compte. Entre 2019 et 2021, tous les recrutements externes de titulaires de la FPE sont pris en compte. En 2022, seuls les recrutements externes sur concours sont pris en compte. L'absence de données pour la catégorie C pour les années 2010, 2011 et 2012 provient d'un trop grand nombre de données non communiquées, ce qui empêche par ailleurs de calculer un taux de présence global pour ces trois années. Pour l'année 2019, les données de la DGAFP ne sont pas détaillées par catégorie. Différents concours ont changé de catégorie sur la période, en particulier celui des infirmiers (passé de catégorie B à catégorie A en 2012) et celui des gardiens de la paix (passé de catégorie C à catégorie B en 2006).

Champ : concours externes des agents titulaires de la FPE (2000-2005 et 2022) et ensemble des recrutements externes des agents titulaires de la FPE (2006-2021).

Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – éditions 2001 à 2024

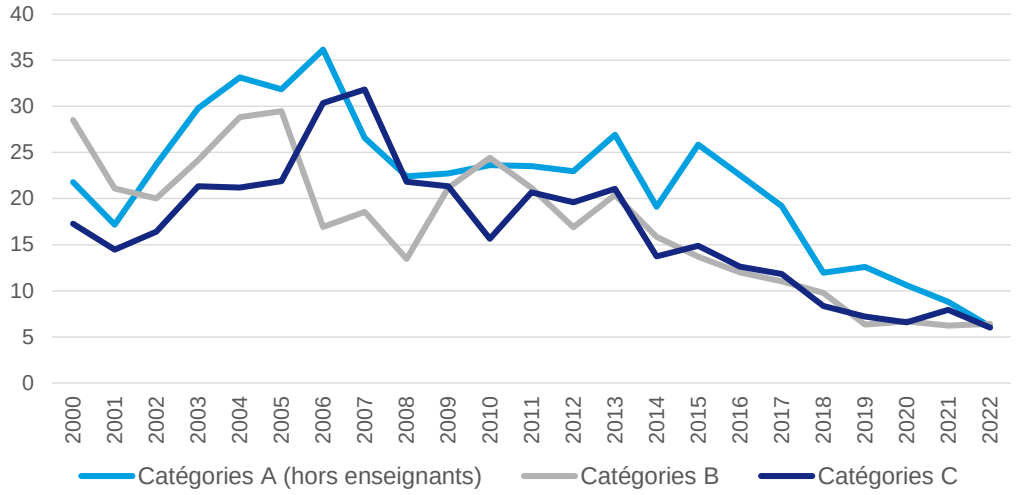
Une part de la désaffection pour les concours de la fonction publique ne provient donc pas d'un rejet initial pour cette voie, mais d'une attrition « en cours de processus ». Mais l'absentéisme aux épreuves n'est pas toujours le signe d'un désintérêt des (non)-candidats pour la fonction publique : il peut aussi, en particulier, être la conséquence de multi-inscriptions.

[1] Panorama de l'emploi territorial 12e édition FNCDG 2023.

Dans la FPE, par catégorie de poste

Les taux de sélectivité ont longtemps connu des évolutions différenciées par catégorie et indépendantes les unes des autres. Ils sont depuis 2013/2014 orientés tendanciellement à la baisse et aujourd'hui inférieurs à 7 pour toutes les catégories de concours.

Graphique 36 – Évolution des taux de sélectivité dans la FPE (hors enseignement) par catégorie hiérarchique



Notes : hors enseignement agricole et hors enseignement supérieur. Le taux de sélectivité est le ratio entre candidats présents et postes offerts.

Champ : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

Dans la FPE : détails et exemples par ministère et par concours

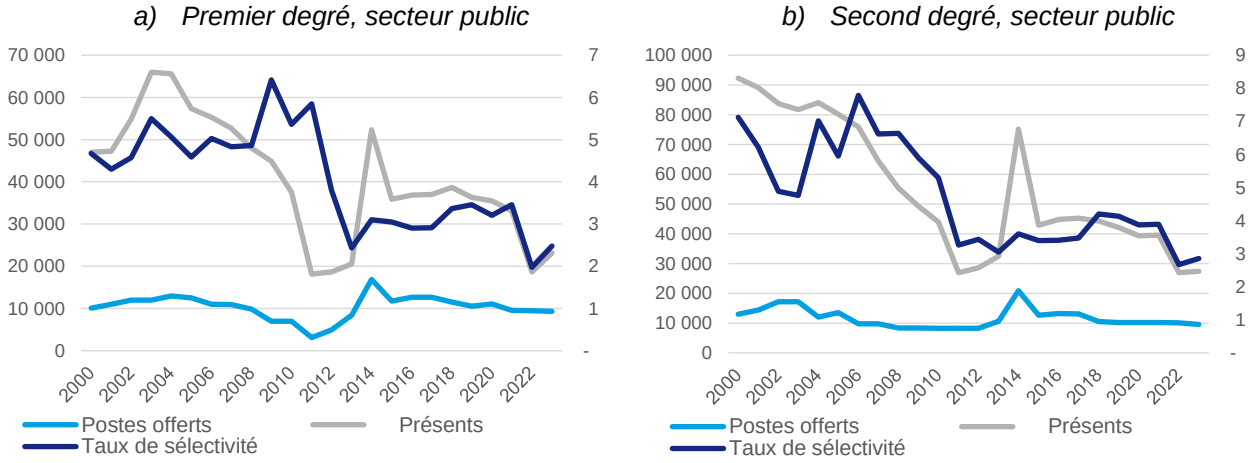
Les données sont d'inégale précision selon les ministères et les concours. Plusieurs sources (Cour des comptes, Lois de finances initiales, statistiques ministérielles) permettent cependant à la fois de montrer la généralisation du phénomène et d'en pointer les nuances – certains concours, notamment parmi les plus prestigieux, comme l'agrégation, font en effet toujours le plein et demeurent très sélectifs.

Dans l'Éducation nationale, l'érosion du nombre de candidatures à partir de 2005 accompagnant une très forte baisse des postes offerts aux concours des premier et second degrés, elle a dans un premier temps eu assez peu d'effet sur le taux de sélectivité.

Son accélération dès la fin des années 2000, qui s'est traduite, notamment dans le second degré, par une chute nettement plus rapide que celle des postes à pouvoir, a contribué à une première dégradation des taux de sélectivité. Celle-ci s'est poursuivie lors de la période d'importantes créations de postes à partir de 2012, le rebond des candidatures étant insuffisant pour accompagner le mouvement. La baisse tendancielle du nombre de

postes offerts après 2017 s'est ensuite accompagnée d'une baisse du nombre de candidatures dans des proportions encore supérieures, ces dernières ne permettant plus aujourd'hui de couvrir les besoins, ni en volume, ni, dans certaines académies et certaines disciplines en « qualité ». Ces moyennes cachent en effet des disparités importantes. En 2023, le taux de sélectivité de l'agrégation était de 5,2 (6 en Histoire, 3,8 en mathématiques). Et si celui du CAPES était en moyenne de 2,2 (ce qui est faible), il n'était que de 1,4 en mathématiques et en lettres modernes (contre 3 en histoire-géo). En 2022, année certes exceptionnelle en raison du passage du concours de M1 à M2, le taux de sélectivité était de… 0,6 à la première session du concours de professeur des écoles (CRPE) dans les académies de Créteil et Versailles[1], contre 4,3 dans l'académie de Normandie. En 2023, il n'était remonté qu'à 0,7 à Créteil, 0,8 à Versailles.

Graphique 37 – Évolution des taux de sélectivité des concours externes de l'Éducation nationale (2000-2024)



Note : le taux de sélectivité est le ratio entre candidats présents et postes offerts.

Champ : tous concours externes du secteur public.

Source : séries chronologiques DEPP, les concours de recrutement de professeurs des écoles ; les concours de recrutement des professeurs du second degré

D'autres « gros recruteurs » publics connaissent une dégradation des taux de sélectivité de leurs concours. **Au ministère de l'Intérieur**[2], les difficultés d'attractivité sont variables selon les concours et les corps. Le concours de commissaire reste sélectif en niveau et le taux de sélectivité se maintient, avec un effectif d'environ 1 600 personnes. Pour les officiers, leurs effectifs ont été divisés par deux en quinze ans, pour tomber à 8 000 personnes, par non remplacement des départs en fin de carrière. Mais l'essentiel des

[1] Une deuxième session est organisée dans ces deux académies pour améliorer le taux de couverture – non pris en compte ici car ce sont les mêmes postes – et potentiellement les mêmes candidats – aux deux sessions.

[2] Audition d'Emmanuel Boisard, sous-direction du recrutement et des établissements de formation à la DGPN (ministère de l'Intérieur), Académie de police, en avril 2024.

effectifs concernent les gardiens de la paix qui regroupe aujourd'hui 120 000 personnes. C'est ce corps qui est le plus concerné par les difficultés de recrutement et par une baisse du taux de sélectivité du concours. Depuis 2013, le nombre de postes ouverts a fortement progressé, les sessions de concours se sont multipliés (deux par an à plusieurs reprises et de façon pérennisée depuis 2023). On est passé de 450 postes ouverts en 2012, année exceptionnellement basse, à près de 3400 en 2019 et 4 200 en 2023 (en deux sessions). Parallèlement, le nombre de candidats est resté relativement constant jusqu'en 2019, entre 20 000 et 25 000 candidats par session, hormis lors de la session exceptionnelle de mars 2016 (post attentats, avec 35 000 inscrits). Depuis 2019, on observe une érosion régulière du nombre d'inscrits, les sessions de septembre 2023 et de février 2024 enregistrant les chiffres les plus bas depuis dix ans (moins de 14 000 inscrits).

Les taux de sélectivité, calculé sur le nombre de candidats effectivement présents aux concours, est ainsi également en baisse : il passe de 8,3 en 2013 à environ 3 ces dernières années. Mais les spécificités de ce corps qui recrute pour 50 % en interne sont à prendre en compte dans ces évolutions et dans l'explication de l'asséchement des viviers. Ici les taux de sélectivité concernent à la fois les concours externes et internes. Le concours interne est destiné principalement aux policiers adjoints, recrutés en contractuels (contrats de deux fois 3 ans). C'est pour cette catégorie que le nombre d'inscrits est le plus fortement en baisse, car en amont ils sont plus difficiles à recruter. On constate également des disparités géographiques, avec une baisse des candidatures qui concerne surtout l'Île-de-France et des difficultés fortes de recrutement dans l'ouest et le sud-est.

Au ministère des Finances, les effectifs de titulaires sont en diminution à la DGFIP (Direction générale des finances publiques) : ils passent de près de 118 000 agents en 2011 à près de 92 200 en 2022, une diminution qui concerne les trois catégories A, B et C. Néanmoins, on constate une baisse des inscrits sur les trois principaux concours externes (inspecteurs, contrôleurs, agents). Une politique active de communication en direction des viviers, ainsi que des lauréats aux concours (pour limiter l'attrition entre le moment des résultats aux concours et l'affectation en poste) s'efforce de répondre à ce déficit d'attractivité. Pour les inspecteurs (catégorie A), le taux de sélectivité est remonté ces dernières années pour retrouver son niveau de 2018-2019 grâce à l'évolution du nombre d'inscrits, mais les effets restent plus limités pour les catégories B et C.

Au ministère du Travail, la perte d'attractivité se mesure en particulier au sein du corps des inspecteurs du travail. Dans un rapport de 2024, la Cour des comptes mentionne un plan d'action mené spécifiquement sur ce corps pour tenter de faire face à une situation particulièrement problématique[1]. Le taux de sélectivité du concours est passé d'un

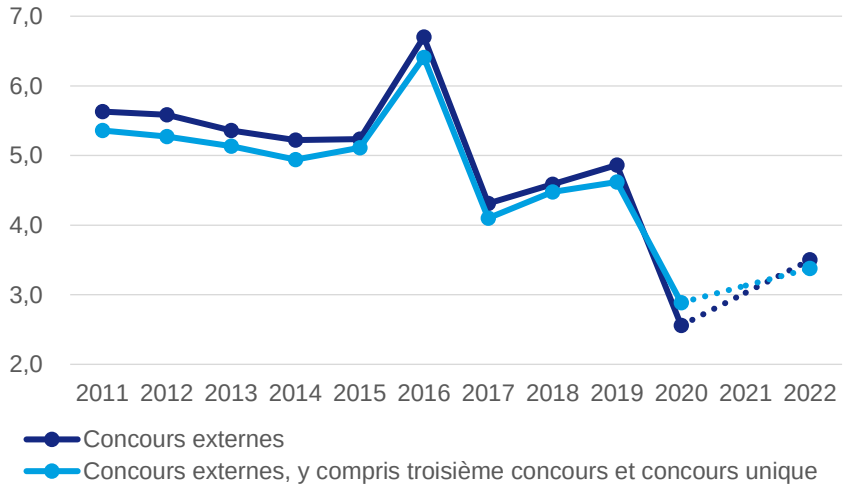
[1] Cour des comptes (2023*), La gestion des ressources humaines du ministère du Travail. Exercices 2015-2022*, Observations définitives, novembre.

candidat reçu pour 12 candidats présentés en 2017 à 1 pour 2 en 2022. Le nombre de candidats présents aux concours a baissé de 47 % entre 2015 et 2019, passant de 545 à 291. S'il est remonté en 2020 et 2021 à près de 400 avec l'augmentation significative du nombre de postes ouverts, la nouvelle augmentation des postes ouverts en 2022 (de 75 en 2021 à 188) n'a pas eu le même effet, le nombre de candidats étant resté quasiment stable. En conséquence, le ministère dénombre 18 % de taux de vacances des sections de l'inspection du travail, en 2022 (pour 15 % en 2017).

Dans la fonction publique territoriale

Rappelons ici que l'indicateur de taux de sélectivité des concours ne renseigne que sur une minorité des recrutements dans la fonction publique territoriale. Les variations des taux de sélectivité depuis dix ans paraissent plus erratiques dans la FPT que dans la FPE[1]. La tendance est cependant nettement à la baisse depuis quelques années : entre 2016 et 2020, le taux de sélectivité global a été divisé par deux. Bien que demeurant bas (3,5 en 2022), ce taux remonte légèrement en fin de période.

Graphique 38 – Évolution des taux de sélectivité des concours externes de la fonction publique territoriale



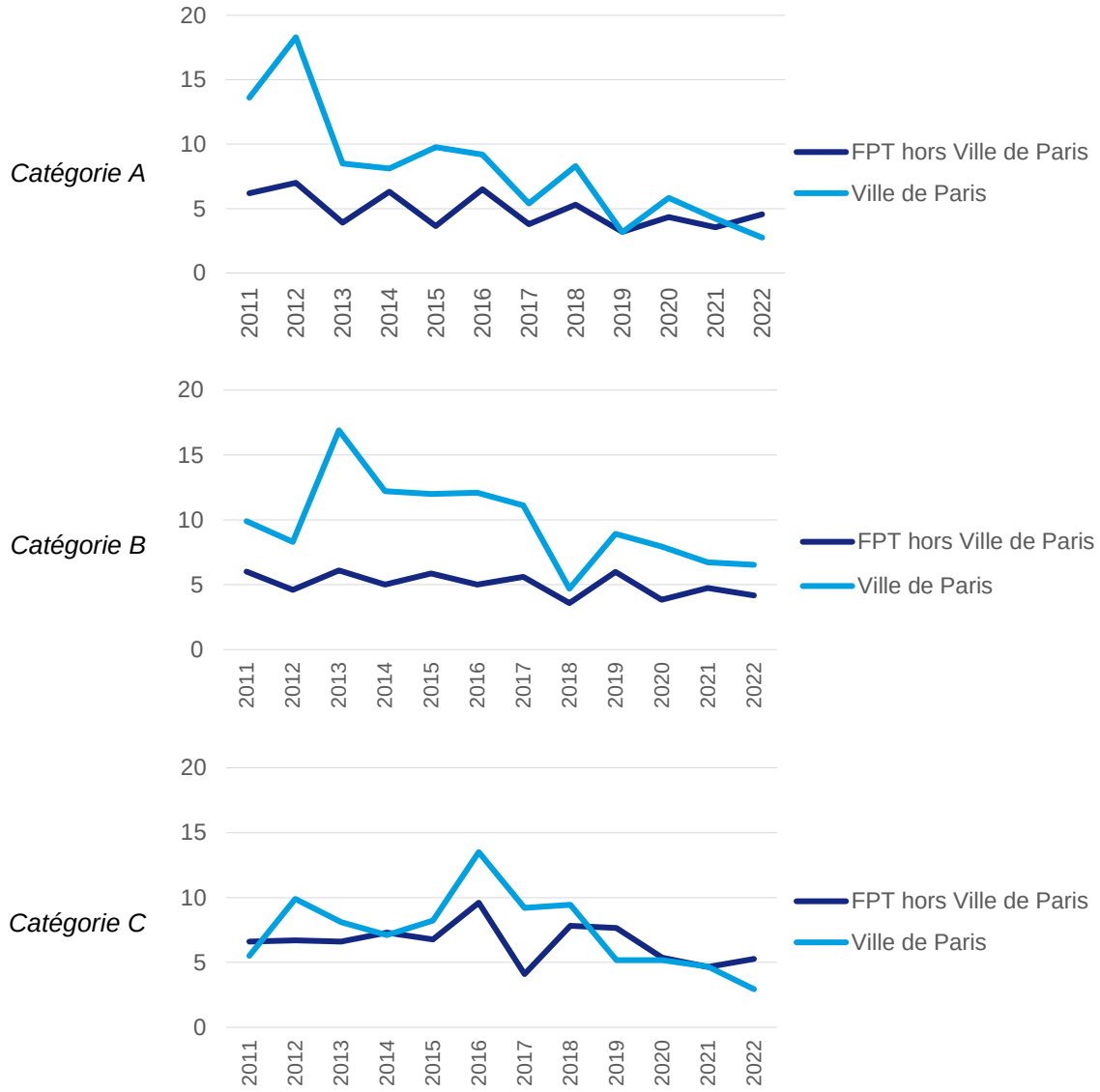
Notes : le taux de sélectivité est le ratio entre candidats présents et postes offerts. Les données sont indisponibles pour 2021, le nombre de présents aux concours externes de la Ville de Paris n'ayant pas été communiqué.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

[1] Les recrutements de fonctionnaires dans la FPT sont pour partie décentralisés et sont organisés soit par le CNFPT pour les administrateurs territoriaux, soit par les centres de gestion, soit par les collectivités territoriales elles-mêmes. Les concours ont des périodicités variables. Il n'en existe pas de recensement complet. Cependant les centres de gestion de la FPT, la Ville de Paris et le CNFPT en organisent un volume important.

Ces taux fluctuent selon les catégories d'emplois : entre 3 et 5 candidats pour un poste pour les concours de catégorie A et entre 4 et 7 pour les concours de catégorie B.

Graphique 39 – Évolution des taux de sélectivité dans la FPT par catégorie hiérarchique



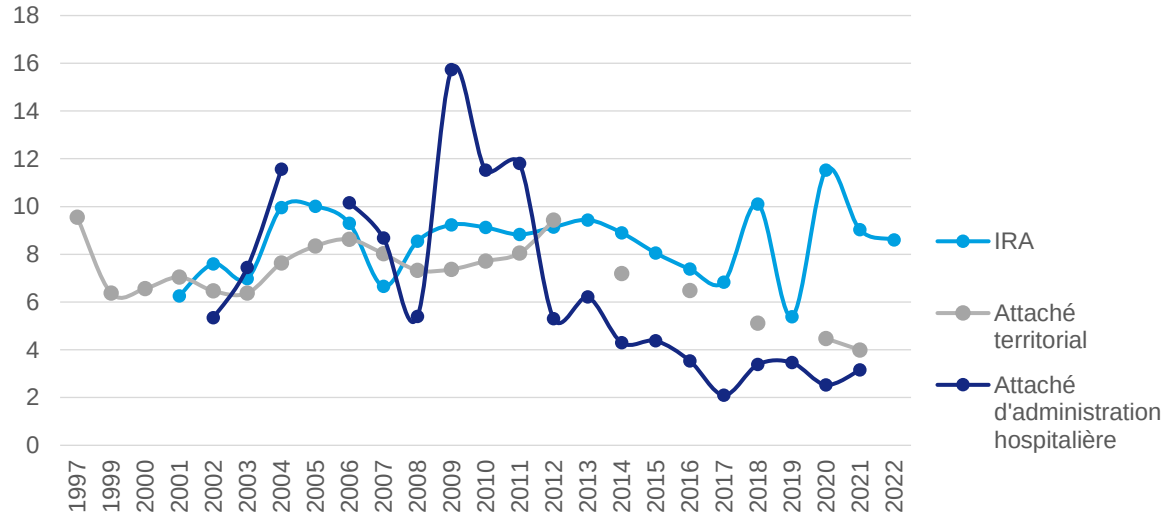
Note : y compris Centre d'action sociale pour la Ville de Paris,. Le taux de sélectivité est le ratio entre candidats présents et nombre d'admis.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

FPH, FPT, FPE : l'exemple des attachés

Dans la FPH, on ne dispose pas de taux de sélectivité sauf pour les emplois administratifs et en particulier le concours d'attaché. Ce qui permet de comparer ce taux à ceux des autres concours d'attachés dans les deux autres versants.

Graphique 40 – Évolution de la sélectivité des concours externes d'attaché (catégorie A) dans les trois versants de la fonction publique



IRA = Instituts régionaux d'administration

Note : le taux de sélectivité est le ratio entre le nombre de présents aux concours et le nombre d'admis.

Champ : Concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

Les taux de sélectivité des concours aux instituts régionaux d'administration (IRA), qui rassemblent 9 % seulement des candidats présents aux concours de catégorie A hors enseignement, divergent assez sensiblement de la moyenne. Les fortes fluctuations des taux de sélectivité de ces concours au cours des cinq dernières années reflètent d'importants mouvements aussi bien dans le nombre d'admis[1] que dans le nombre de candidats. Depuis 2020 néanmoins, le nombre d'admis augmente sensiblement (de 402 à 485) alors que celui des candidats connaît une chute marquée (d'environ 4 600 à environ 3 500).

Les autres concours importants en effectifs, pour lesquels nous ne disposons pas de séries longues exploitables sont ceux d'ingénieur d'études de l'enseignement supérieur, de conseiller principal d'éducation, de magistrat, d'inspecteur des finances publiques, de psychologues de l'Éducation nationale, d'infirmier de l'Éducation nationale et de chargé de recherche.

[1] 370 en 2017, 205 en 2018 et 2019, plus de 400 depuis 2020.

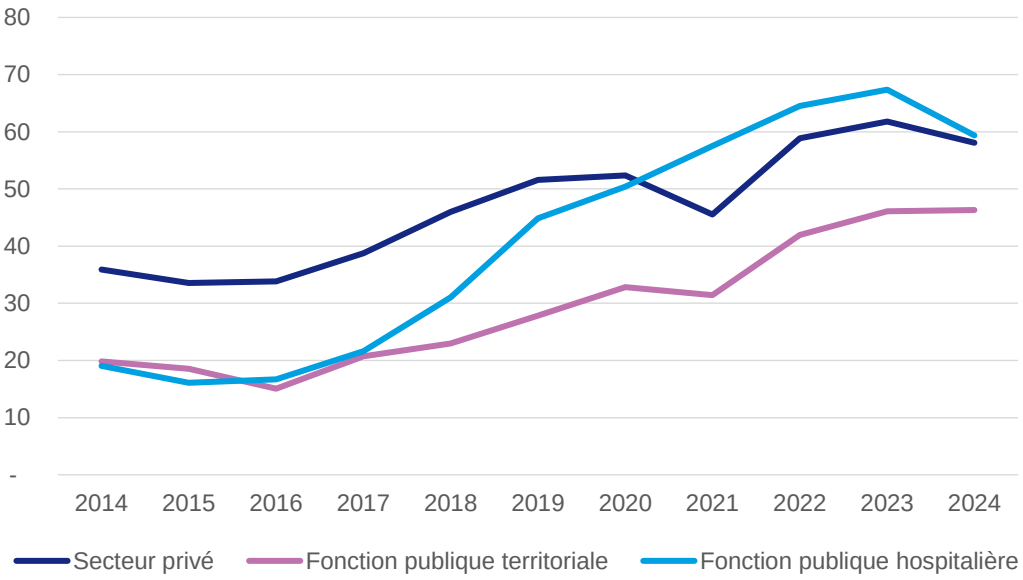
1.4. Des difficultés de recrutement pour les agents contractuels aussi, mais moindres que dans le privé à métier équivalent dans la FPT

Si la part des contractuels augmente (voir *supra*), ce mode de recrutement ne suffit pas néanmoins à répondre à l'insuffisance des recrutements de titulaires.

Pour certains métiers, la concurrence dans le recrutement de contractuel est forte avec le privé, ce qui renforce les difficultés de recrutement dans le public. L'exemple des métiers du numérique illustre cette concurrence du privé, qui rend difficile les recrutements dans la FPE, aussi bien sur postes statutaires que contractuels.

L'enquête Besoins de main-d'œuvre (BMO) de France Travail interroge les employeurs chaque année sur les projets de recrutement et sur les difficultés de recrutement anticipées. Il est donc possible de comparer ces difficultés en distinguant le secteur privé de la FPT et de la FPH.

Graphique 41 – Part des recrutements difficiles déclarés par les employeurs, secteur privé, FPT et FPH (2014-2024)

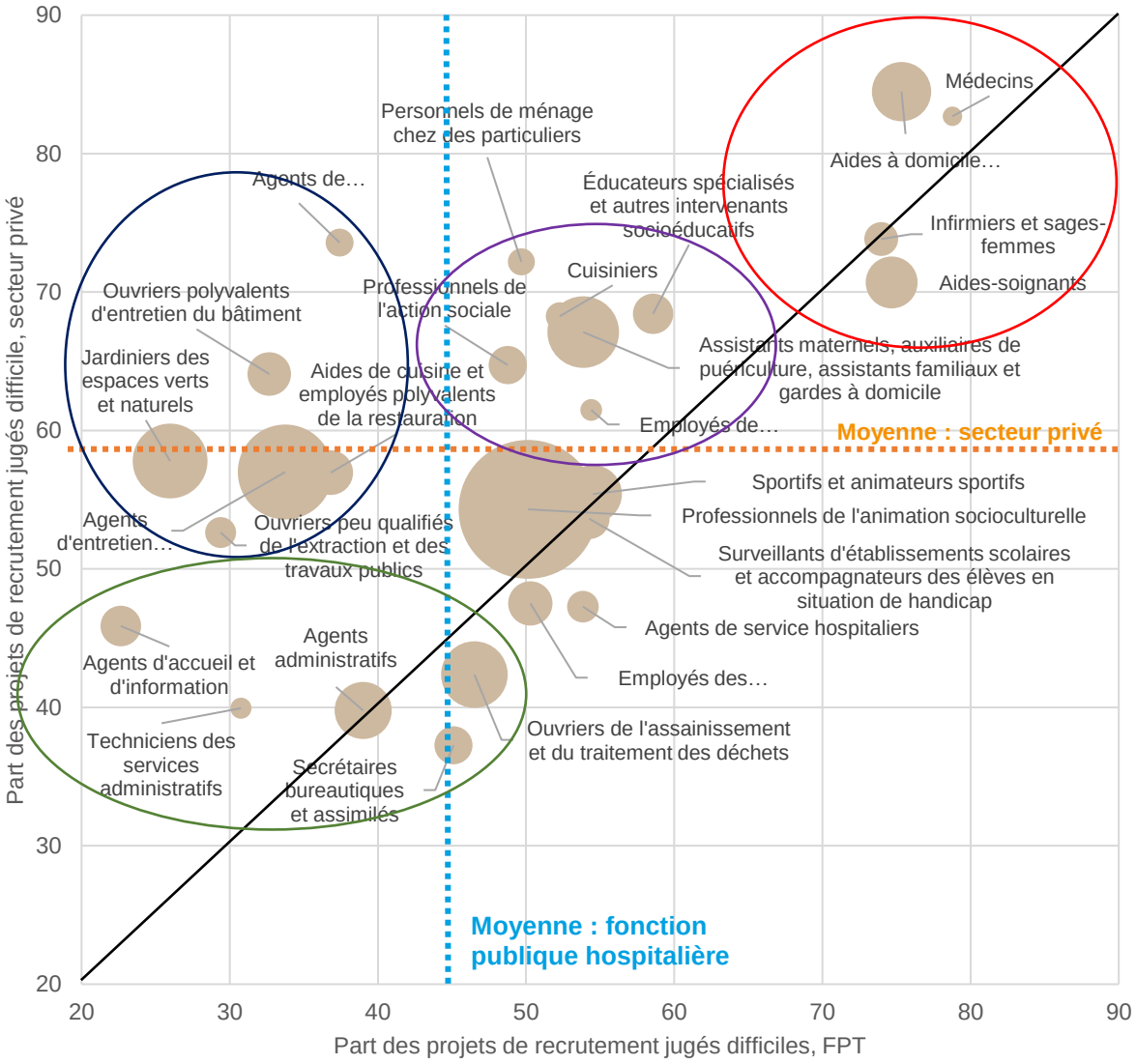


Note : le taux de difficultés de recrutement correspond à la part des recrutements anticipés comme difficiles dans l'ensemble des recrutements de l'année.

Lecture : en 2024, 59,4 % des projets de recrutement sont jugés difficiles par les employeurs de la fonction publique hospitalière.

Source : BMO France Travail, 2014 à 2024

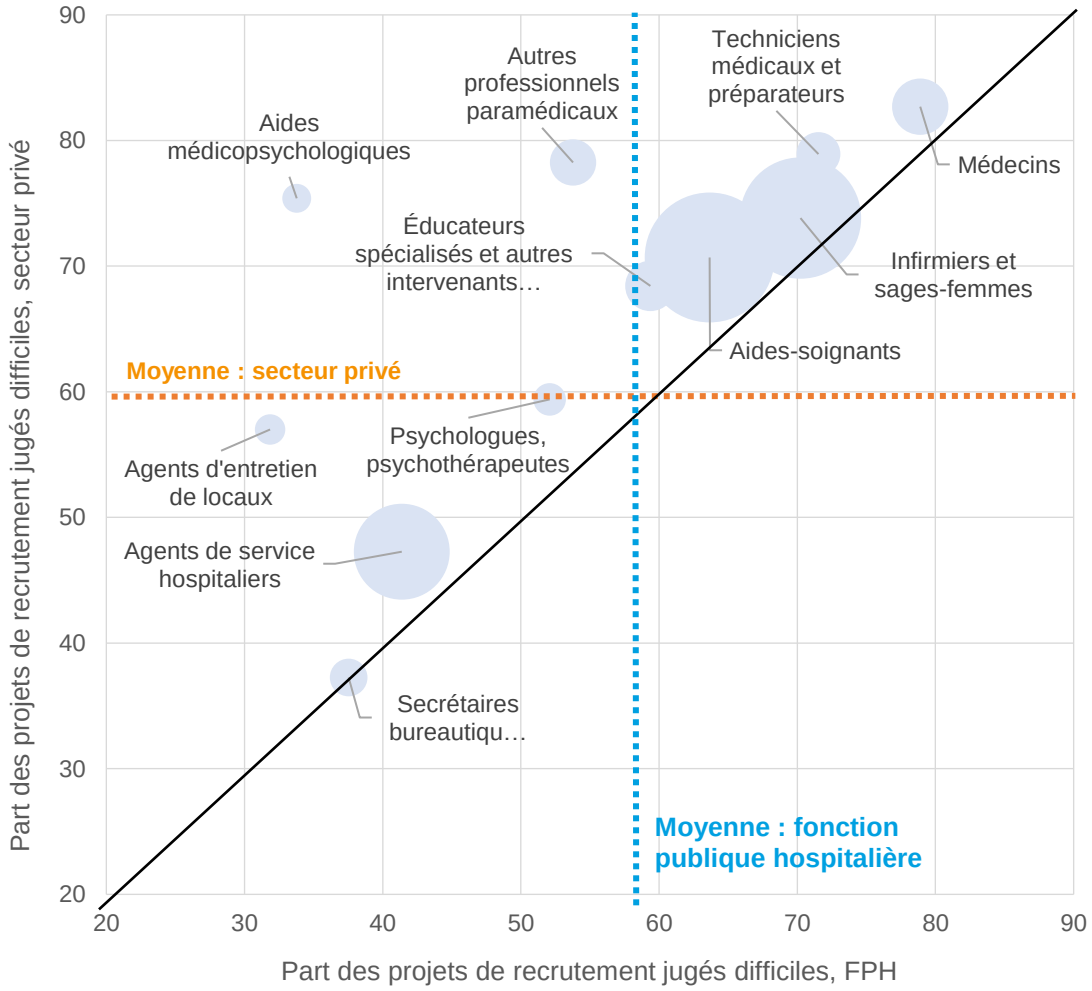
Graphique 42 – Part des projets de recrutement jugés difficiles déclarés selon les métiers présents dans le secteur privé et la FPT en 2024



Lecture : la taille des bulles est proportionnelle aux effectifs concernés. Seuls sont mentionnés les métiers pour lesquels les résultats sont significatifs. Le cercle vert regroupe les métiers à faibles difficultés de recrutement dans le privé comme dans la FPT et globalement équivalentes dans les deux. Le cercle bleu regroupe des métiers à fortes difficultés dans le privé et moindre dans la FPT. Le cercle violet regroupe des métiers à fortes difficultés dans le privé et la FPT, dans les deux cas au-dessus de la moyenne des métiers. Enfin le cercle rouge correspond à des métiers à très fortes difficultés dans le privé et la FPT et dans les mêmes proportions dans les deux cas.

Source : BMO France Travail. Données 2024

Graphique 43 – Part des projets de recrutement jugés difficiles selon les métiers présents dans le secteur privé et la FPH



Lecture : pour les aides-soignants, les projets de recrutement sont jugés en moyenne plus difficiles que la moyenne de l'ensemble des métiers mentionnés, dans le secteur privé comme dans la FPH, et à un niveau légèrement supérieur dans le privé que dans le public.

Source BMO France Travail, données 2024

Pour la FPT, les difficultés déclarées sont moindres que celles du secteur privé car les métiers sur lesquels elle recrute sont plus souvent des métiers moins touchés par les difficultés de recrutement sur l'ensemble du marché du travail. Mais ces difficultés progressent régulièrement et à un rythme comparable à celles du secteur privé jusqu'en 2023. En 2024, à l'instar du secteur privé, les difficultés sont moindres qu'en 2023.

Dans certains métiers, les difficultés de recrutement existent à la fois dans le secteur privé et la FTP : c'est le cas des aides à domicile, des aides-soignants et des infirmiers. Dans d'autres cas, les difficultés sont plutôt faibles à la fois dans le privé et la FTP : sont concernés par exemple les agents administratifs et les techniciens administratifs. Enfin,

pour d'autres métiers, les difficultés de recrutement sont moins fortes dans la FPT, notamment pour les agents d'entretiens de locaux ou les jardiniers.

Dans la FPH, de 2014 à 2017, les difficultés de recrutements étaient comparables à celles de la FPT, elles progressent ensuite, rattrapant et dépassant le niveau du secteur privé à partir de 2020, avant de fléchir sur la dernière année, comme pour le privé.

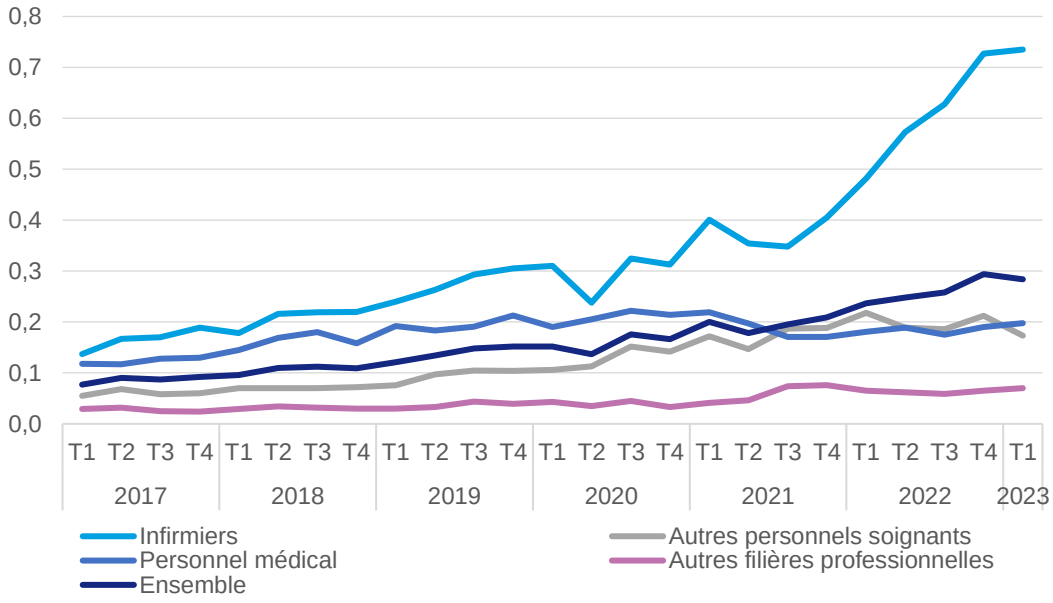
Pour les infirmiers, les médecins et les aides-soignants, les difficultés de recrutement sont assez proches entre la FPH et le secteur privé, et plus élevées que les moyennes de la FPH et du secteur privé. À l'inverse, les difficultés sont moindres autant dans la FPH que dans le secteur privé pour les agents de service hospitaliers. Enfin, les difficultés anticipées sont moindres dans le public pour les agents d'entretien de locaux et les aides médico-psychologiques.

Ces difficultés à recruter y compris des contractuels peuvent expliquer dans certains cas un tarissement des viviers pour alimenter des concours internes (par exemple police nationale, avec difficultés de recruter des policiers adjoints, viviers des concours internes de gardiens de la paix, voir *supra*). Elles peuvent aussi s'accompagner d'un recours accru à l'intérim, notamment dans la FPH, même si celui reste limité (voir Encadré 6 ci-dessous).

Encadré 6 – Un recours accru à l'intérim dans la fonction publique hospitalière

Même s'il reste faible, le taux de recours du secteur hospitalier aux intérimaires s'accroît régulièrement ces dernières années, hors période d'urgence sanitaire : il passe de 0,2 % fin mars 2017 à 0,4 % fin mars 2023. En particulier, l'appel aux infirmiers intérimaires augmente fortement depuis début 2021 : au premier trimestre 2023, il est plus important que pour les autres personnels soignants ou le personnel médical, dans le public (0,7 % contre 0,2 % et 0,2 % respectivement) comme dans le privé (1,5 % contre 0,8 % et 0,3 %). Mais toutes filières professionnelles confondues, le taux de recours à l'intérim reste faible dans les hôpitaux du public comme du privé début 2023 : il atteint respectivement 0,3 % et 0,8 %, contre 1,7 % en moyenne dans l'ensemble du secteur tertiaire.

Graphique 44 – Taux de recours du secteur hospitalier public aux intérimaires des entreprises de travail temporaire de 2017 à début 2023



Champ : établissements hospitaliers recourant aux intérimaires des entreprises de travail temporaire. France hors Mayotte.

Lecture : au premier trimestre 2023, le taux de recours du secteur hospitalier public aux infirmiers intérimaires est de 0,73 %.

Source : Dares/Drees (2023), « À l'hôpital, un recours faible à l'intérim mais en nette hausse depuis six ans », Dares Focus, n° 50, septembre

2. Des difficultés de plus en plus importantes à pourvoir les postes offerts

On ne dispose pas pour l'ensemble de la fonction publique d'indicateurs consolidés sur les postes « vacants » ou les « métiers en tension » comme pour le secteur privé (même si des travaux sont en cours sur ce sujet au sein des administrations). On peut néanmoins mobiliser différentes sources pour tenter de mesurer les difficultés à pourvoir les postes.

2.1. Des plafonds d'emploi non consommés dans la FPE

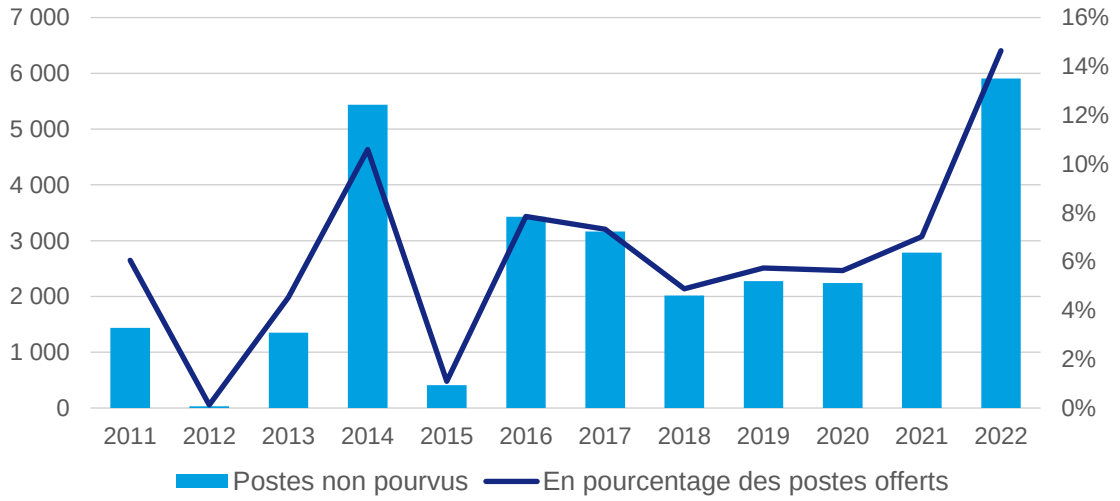
Des postes non pourvus par les concours

Ce manque d'attractivité des concours se traduit par l'impossibilité de pourvoir tous les postes ouverts.

Comme on vient de le voir, les taux de sélectivité moyens masquent des disparités importantes. Si certains concours, notamment parmi les plus prestigieux, attirent toujours, pour d'autres, le ratio candidats/postes offerts passe sous la barre des 1 – autrement dit, il y a moins de candidats que de postes. Plus fréquemment encore, le faible nombre de candidatures ne permet pas de garantir que suffisamment d'entre eux satisfassent aux exigences des jurys. Enfin, une partie croissante des admis se désiste à l'issue du concours.

L'analyse du « taux de couverture » – soit le ratio entre le nombre d'admis et le nombre de postes offerts – doit donc compléter celle du taux de sélectivité pour mesurer les conséquences de la divergence croissante entre le nombre de candidats et le nombre de postes offerts[1]. Ainsi, depuis 2011, dans la FPE, le nombre de recrutements externes est inférieur au nombre de postes offerts. **En 2022, ce sont 15 % des postes offerts qui n'ont pas été pourvus.**

Graphique 45 – Évolution du nombre de postes non pourvus suite aux recrutements externes d'agents titulaires dans la FPE



Note : postes non pourvus = nombre de postes offerts – nombre de personnes effectivement recrutées. À partir de 2017, la collecte des concours a été élargie aux concours de recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Champ : ensemble des recrutements externes au sein de la FPE, hors maître de conférences et professeurs des universités avant 2017. Y compris concours unique, troisième concours, recrutements hors concours et PACTE.

Lecture : en 2022, 15 % des postes offerts aux recrutements externes de la FPE n'ont pas été pourvus, soit 6 000 postes.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024

[1] Ce taux peut être supérieur à 100 %, les postes ouverts aux concours internes pouvant être basculés sur les concours externes.

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 5

Des taux de couverture en baisse, mais variables selon les académies, les secteurs et les concours

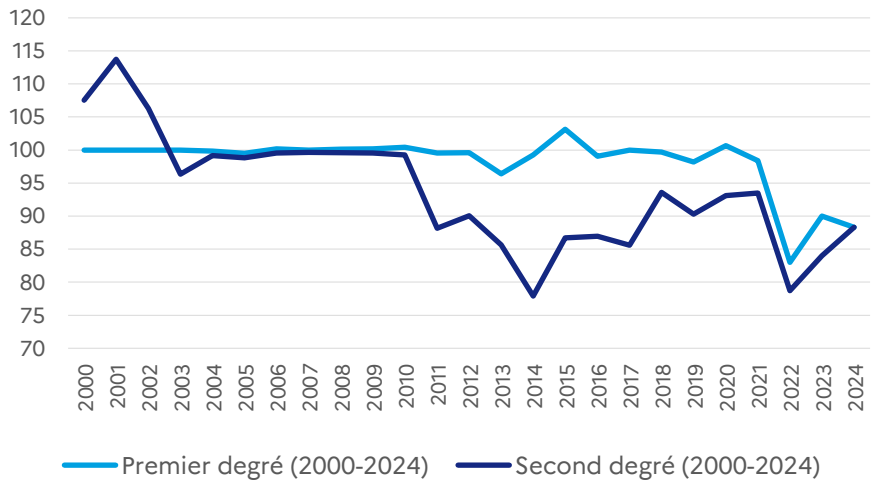
Dans l'Éducation nationale, le taux de couverture est aujourd'hui inférieur à 100 % pour tous les concours des secteurs privés et publics.

L'année 2022 a été marquée par des taux de couverture exceptionnellement faibles, liés aux effets mécaniques du décalage du concours du M1 au M2. Les deux années suivantes n'ont pas permis d'inverser la tendance. En 2023, le taux de postes pourvus dans les premier et second degrés à l'issue des concours externes du public étaient de 85 %, de 88 % en 2024. Près de 3 200 postes demeurent non pourvus cette année.

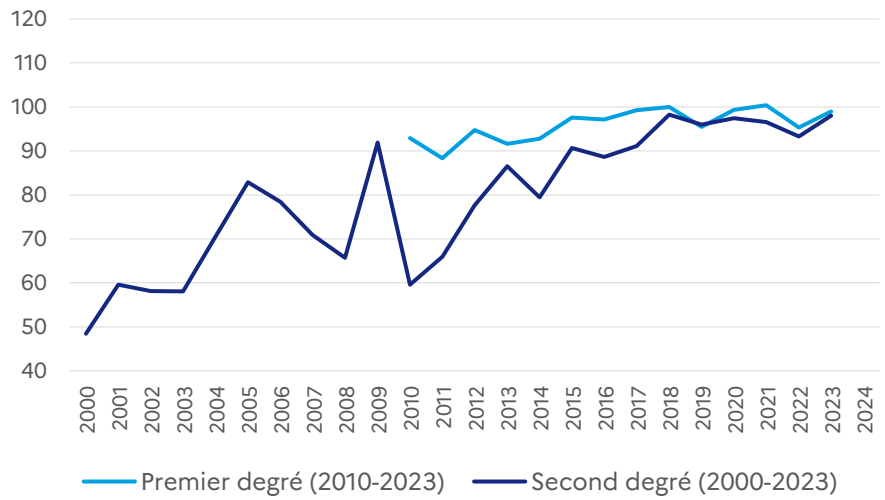
Ce que l'on peut désormais qualifier de crise touche le primaire comme le secondaire, mais le secteur public bien davantage que le secteur privé. Elle doit cependant être nuancée et territorialisée : les académies et la plupart des disciplines à gros effectifs sont les plus en difficulté ces dernières années. Les académies de Créteil, de Versailles, de Mayotte et de Guyane pour le premier degré, l'allemand, les mathématiques (76 % de postes pourvus) ou les lettres modernes et classiques pour le second degré, peinent particulièrement à recruter en maintenant les niveaux d'exigences des concours, alors que l'histoire-géographie ou l'EPS n'ont pas de difficulté. Le concours de l'agrégation ne connaît pas non plus de désaffection et maintient, en même temps qu'un haut niveau de sélectivité, un très bon taux de couverture (il n'atteint cependant pas tout à fait 100 %).

Graphique 46 – Taux de couverture des concours externes de l'enseignement scolaire

a) Enseignement public



b) Enseignement privé



Note : le taux de couverture est le rapport du nombre d'admis au nombre de postes, en pourcentage. Ce taux peut être supérieur à 1 s'il y a plus d'admis que de postes initialement ouverts. Des postes non pourvus par les concours internes peuvent être basculés sur les concours externes sans être comptabilisés dans le nombre de postes offerts aux concours externes.

Champ : tous concours externes (CPRE, agrégation, CAPES, CAPEPS, CAPET, CAPLP), public et privé, premier et second degré, y compris sessions supplémentaires, France métropolitaine et DROM.

Lecture : en 2024, le taux de couverture des postes ouverts du second degré public était de 88 %.

Source : DEPP Séries chronologiques, les concours de recrutement / Bases statistiques des concours créées à partir des extractions du système de gestion Ocean (Organisation des concours et examens académiques et nationaux) depuis la session 2000

Des ministères et des secteurs en difficulté

Sous l'effet de la diminution des candidatures aux concours externes, mais aussi d'une désaffection pour les concours internes et des difficultés à recruter des contractuels, de nombreux employeurs peinent à pourvoir les postes pourtant créés en loi de finances initiale (LFI).

Dans la FPE, les problèmes de recrutement touchent particulièrement plusieurs ministères « gros » recruteurs (qui ont ouvert plus de 3 100 postes en 2021). Ces ministères cumulent des objectifs de recrutement, inscrits dans des lois de programmation, en hausse – suite à des choix politiques de priorisation de certaines missions de l'État – et des besoins de remplacement « démographique » (départs en retraite croissants) : ce sont l'Éducation nationale (voir *supra*), le ministère de l'Intérieur (qui représente 9 % des recrutements externes de la fonction publique, avec en particulier le recrutement de gardiens de la paix), le ministère des Finances (8 % des recrutements via les concours de contrôleurs, agents

administratifs et inspecteur des finances) et le ministère de la Justice (8 % des recrutements, en particulier surveillants pénitentiaires et greffiers dans une moindre mesure)[1].

Dans son rapport global sur l'exécution budgétaire publié en 2024[2], la Cour des comptes mentionne ainsi que « malgré deux LFI qui prévoyaient une progression des emplois en 2021 et 2022, ces deux derniers exercices s'étaient achevés sur des baisses d'effectifs de respectivement -3 750 ETP en 2021 et de -5 765 ETP en 2022 du fait de difficultés de recrutements. L'exercice 2023 met fin à cette séquence de baisse des effectifs ». La Cour des comptes précise que « l'exécution des schémas d'emplois[3] aboutit à une croissance globale proche de ce qui était prévu en LFI, mais [qui reste] éloignée, ministère par ministère, des priorités affichées ».

Du côté des missions régaliennes, définies comme étant prioritaires pour l'augmentation d'effectifs, l'Intérieur et la Justice ont globalement respecté leurs objectifs inscrits dans les schémas d'emploi, mais pas les Armées dont les effectifs sont en diminution.

Néanmoins, même dans ces ministères où les effectifs augmentent, on constate des écarts entre plafond d'emplois fixés en loi de finances initiales et exécution finale. Au ministère de l'Intérieur[4], cet écart s'est de nouveau creusé en 2022 et 2023, en particulier pour la gendarmerie. Au ministère de la Justice[5], l'écart s'accroît en 2023 : il a atteint 1 573 ETPT alors qu'il n'était que de 390 en 2021 et 1 135 en 2022. Il résulte en particulier d'une sous-exécution dans l'administration pénitentiaire qui s'aggrave en 2023. Le rapport de la Cour des comptes souligne également les difficultés particulières de recrutement des greffiers.

Pour les Armées, selon la Cour, dès le début de la gestion pour 2023, le ministère a corrigé ses objectifs de schéma d'emplois pour le réduire et tenir compte des difficultés rencontrées :

- le recul des recrutements des sous-officiers et des militaires du rang au sein de l'armée de terre, que le ministère interprète par un épuisement inattendu de son vivier ;
- l'attractivité relative de postes mobilisant des compétences immédiatement transposables dans le civil (sous-officiers et officiers dans les métiers de l'aéronautique et du nucléaire, informaticiens en cybersécurité et renseignement, ingénieurs civils dans le

[1] DGAFP (2023), *Rapport annuel de la fonction publique – édition 2023*, p. 69. Chiffres hors Armées.

[2] Cour des comptes (2024), *Le budget de l'État en 2023. Résultats et gestion*, rapport, avril.

[3] Le *schéma d'emplois* correspond au solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile. Il est exprimé en équivalents temps plein (ETP) et présenté chaque année, par mission du budget général et des budgets annexes, en loi de règlement. Le *plafond d'emplois* s'exprime en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et prend en compte la quotité de temps travaillée au cours de l'année. Il correspond aux autorisations d'emplois ouvertes au titre des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnels rémunérés par l'État.

[4] Cour des comptes (2024), *Analyse de l'exécution budgétaire mission « Sécurités »*, avril.

[5] Cour des comptes (2024), *Analyse de l'exécution budgétaire mission « Justice »*, avril.

domaine de l'armement)[1], face à la forte concurrence des employeurs publics et privés. Or les créations de postes décidées en loi de programmation militaire visent précisément de telles compétences.

Du côté du ministère de l'Économie où l'objectif est au contraire une diminution des effectifs, le schéma de suppression de postes a été dépassé. La Cour des comptes mentionne ainsi plusieurs difficultés de recrutement dans deux missions différentes. Au sein de la mission « Gestion des finances publiques » (qui concerne en particulier la DGFIP), la sous-consommation du plafond (écart de 1,9 % entre plafond d'emploi et exécution en 2023 comme en 2022) s'analyse au regard de flux de sorties plus nombreux qu'anticipé (malgré des départs à la retraite moins nombreux) et d'entrées moins nombreuses, en raison de difficultés de recrutement, en particulier dans les métiers en tension comme l'informatique.

Pour la mission « Économie » (qui regroupe principalement les crédits de la DGE, DGCCRF[2], DG Trésor et Insee), la Cour mentionne également des difficultés d'attractivité pour pourvoir les postes de contrôles au sein de la DGCCRF (et des candidats reçus au concours qui choisissent finalement d'autres directions).

Les difficultés de recrutement concernent également d'autres administrations moins pourvoyeuses d'effectifs et sur des métiers qui ne sont pas toujours au cœur des missions des administrations concernées, notamment sur des fonctions supports ou des emplois très qualifiés. Toujours dans ses rapports d'exécution budgétaires publiés en 2023, la Cour des comptes mentionne ainsi des difficultés de recrutement sur des postes techniques dans des administrations ou des établissements publics, en particulier dans les métiers de l'informatique (pour la mission « anciens combattants » à l'ONAC-VG[3] ou à la Direction de l'action du gouvernement) ou pour des recrutements spécifiques de contractuels (au CNES, à l'INCA, à l'Ofii, dans les outre-mer des « volontaires stagiaires » du SMA[4]).

Elle signale en particulier des difficultés de recrutement dans l'administration générale et territoriale de l'État, en soulignant le recrutement plus important qu'en 2022 de contractuels à durée déterminée sur des postes et missions pérennes, qui traduit une tendance de fond de difficultés d'attractivité, pour des agents titulaires, des postes en préfectures. Le plafond d'emploi n'est pas atteint non plus pour les opérateurs CNAPS et ANTS. Dans un rapport

[1] Cour des comptes (2024), *Analyse de l'exécution budgétaire mission « Défense »* avril.

[2] DGCCRF : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

[3] Office national des anciens combattants et des victimes de guerre.

[4] Le Service militaire adapté (SMA) est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle au profit des jeunes ultra-marins, de 18 à 25 ans, éloignés de la qualification et du marché de l'emploi. Les bénéficiaires peuvent intégrer le dispositif soit pour des contrats de courte durée (six à douze mois), auquel cas ils sont appelés « volontaires stagiaires », soit pour des durées plus longues (jusqu'à cinq ans) pour les « volontaires techniciens ».

de 2022, la Cour des comptes soulignait les difficultés d'attractivité qui concernaient plus particulièrement certains territoires[1].

Les besoins insatisfaits dans le numérique

Les besoins en matière de recrutement dans le numérique ont fait l'objet d'une mission IGF qui a estimé pour les cinq prochaines années le besoin à 3 500 créations de postes supplémentaires par an pendant cinq ans, soit 2 500 recrutements chaque année (soit +50 % par rapport au rythme actuel et +100 % si l'on considère les contractuels)[2]. La compensation des départs à la retraite seule représentera près de 7 % (soit 760 personnes par an pour les dix prochaines années). La capacité à pourvoir ces besoins très importants suscite l'inquiétude, et nécessite un très fort coup d'accélérateur dans un marché de l'emploi particulièrement concurrentiel.

2.2. Des tensions dans la FPT relevées par les employeurs

Pour la fonction publique territoriale, on ne dispose pas de taux de couverture ou d'indicateurs de « postes vacants » consolidés mais d'enquêtes auprès des employeurs sur les métiers en tension. D'après la dernière enquête du CNFPT[3] menée en 2023 auprès de plus de 4 000 collectivités, 64 % des collectivités indiquent au moins un champ professionnel en tension. Les deux principaux sont les services techniques et environnementaux (pour 41 % des répondants) et le champ de la citoyenneté, de l'éducation, de la culture et du sport (pour 36 %). Viennent ensuite (autour de 10-15 % pour chacun) les champs de l'organisation et la gestion des ressources humaines comme financières[4], le champ du social, de la santé publique, de l'aménagement et du développement des territoires et enfin celui de la sécurité. Un métier en particulier a retenu récemment l'attention du législateur, celui de secrétaire de mairie dans les petites communes. Pour faire face aux difficultés de

[1] Cour des comptes (2022), *Les effectifs de l'administration territoriale de l'État. Exercice 2010-2021*. Observations définitives, avril. « Selon une étude conduite par le ministère de l'Intérieur en 2019, dans certaines préfectures, plus des trois quarts des postes ouverts ne bénéficient d'aucune candidature (Ariège : 80 %, Loir-et-Cher : 77,8 %). Toutes les préfectures visitées se plaignent de postes durablement vacants, notamment dans les SIDSIC ».

[2] IGF (2023), *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, CGE, IGF.

[3] CNFPT (2023), *Les métiers territoriaux en tension : attractivité et difficultés de recrutement des collectivités locales*, décembre. Un volet d'enquête administré par téléphone et en ligne auprès de 4 026 collectivités entre le 18 août et le 3 octobre 2023, avec un plan d'échantillonnage permettant une représentation du nombre de communes et en particulier des petites collectivités. Complété par un volet qualitatif auprès de directeurs et de responsables des ressources humaines de 22 collectivités et d'acteurs représentants d'institutions et de cabinets de recrutement.

[4] Métiers d'assistant de gestion des RH, gestion financière, budgétaire, comptable.

recrutement (1 900 postes vacants en 2022), la loi du 30 décembre 2023[1] comporte différentes dispositions, liées à la formation ou aux requalifications (passage de catégorie C à B) et promotions internes.

Les dix métiers les plus souvent cités comme des métiers en tension sont : les animateurs éducatifs dans l'accompagnement périscolaire, les agents d'interventions techniques polyvalents en milieu rural, les ouvriers de maintenance des bâtiments, les animateurs enfance-jeunesse, les agents de restauration, les secrétaires de mairie, les jardiniers, les agents de services polyvalents en milieu rural, les assistants éducatifs petite enfance, les policiers municipaux.

Ces difficultés de recrutement concernent toutes les collectivités avec une intensité variable selon le type de collectivités et les compétences exercées. Celles surreprésentées dans les réponses positives sont aussi bien des régions, départements, communautés urbaines et de communes que des communes de taille moyenne et importante (entre 3 500 et 100 000 habitants). Les régions surreprésentées parmi celles qui déclarent ces tensions sont les Pays de Loire, la Bretagne et l'Île-de-France.

D'après les répondants, les tensions sont pour la plupart d'ordre structurel, mais elles se doublent localement de tensions conjoncturelles (saisonnalité de certains besoins). Elles peuvent être liées aussi à certaines caractéristiques géographiques (communes littorales ou frontalières, par exemple). Si peu de champs professionnels restent à l'écart de ces problématiques et si les tensions se généralisent, y compris sur des métiers à bas niveau de qualification, certains recrutements sont définis comme plus faciles, sans être totalement fluides, avec également de fortes variations locales (domaine du sport, de la communication, des déchets ou de la propreté et plus généralement pour les agents de catégorie C en recrutement direct). À l'inverse, les difficultés sont récurrentes sur les métiers d'intervention techniques et des services à la population.

La mention de ces tensions n'est pas nouvelle. Elle est antérieure à la crise du Covid, mais celle-ci a pu les amplifier et les généraliser.

En 2021, l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (CNFPT), publiait, dans son panorama statistique des métiers territoriaux 2017-2019[2], une analyse de ces métiers en tension, en interrogeant les employeurs sur les effets de concurrence entre collectivités, entre fonctions publiques et avec le secteur privé. 20 % des collectivités répondantes mentionnaient un ou plusieurs

[1] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048734585.

[2] Agrégation de données issues de trois vagues d'enquêtes statistiques réalisées entre début 2017 et fin 2019 auprès de 8 445 collectivités répondantes (pour 16 167 collectivités interrogées). Voir CNFPT (2021), *Panorama statistique des métiers territoriaux*, juin.

métiers pour lesquelles elles éprouvaient des difficultés de recrutement[1]. Si le résultat global n'est pas comparable avec celui de la précédente enquête (pas les mêmes répondants, questions etc.), il semble néanmoins que si ces difficultés de recrutement préexistaient avant la crise Covid, celle-ci les a largement renforcées.

Le dernier baromètre RH des collectivités locales Ranstad (publié le 16 septembre 2024) fait état de difficultés de recrutement qui restent très élevées dans les grandes collectivités et les EPCI, et d'une amélioration dans les plus petites. Néanmoins, 58 % des collectivités locales mentionnent encore des difficultés de recrutement en 2024, contre 67 % en 2023[2].

2.3. … et des postes vacants qui se multiplient dans la FPH

Concernant les personnels soignants, la FHF a réalisé en 2022 une enquête auprès de 400 établissements[3] employant 380 000 personnels non médicaux, en les interrogeant sur leurs difficultés de recrutement pour la période 2019-2021. Les répondants déclarent une hausse des effectifs en ETP (+3 %). Pour autant cette hausse des effectifs n'a pas permis de réduire la proportion de postes vacants, pour les professions aides-soignants et infirmiers, les établissements étant conduits à augmenter dans le même temps leurs objectifs de recrutement pour répondre à la demande de soins (dégradation de l'état de santé de patients « plus lourds ») et à la « réorganisation des prises en charge ».

Tableau 2 – Postes vacants 2019-2022 par catégorie d'établissement (en pourcentage)

Postes vacants (en % par catégorie d'établissements)	Aides-soignants		Infirmiers diplômés d'État	
	Enquête 2019	Avril 2022	Enquête 2019	Avril 2022
Établissements et services médicosociaux (ESMS)	13	7,7	7,5	13,1
Établissements de santé hors CHU	2	2,9	3	6,6
Centres hosp. universitaires/ régionaux (CHU/CHR)	3	1,9	4	4
Total général	**2,5**	**2,5**	**5**	**5,7**

Note : les employeurs sont interrogés sur les postes « vacants » tous statuts confondus, pas seulement les titulaires.

Lecture : au printemps 2022, 2,5 % des postes d'aides-soignants sont vacants.

Source : FHF Enquête RH 2022 synthèse

[1] Les métiers les plus souvent cités étaient les suivants : agent de services polyvalent en milieu rural, aide à domicile, policier municipal, animateur enfance-jeunesse, assistant éducatif petite enfance, responsable des services techniques, aide-soignant, animateur éducatif périscolaire, secrétaire de mairie, médecin.

[2] Ranstad (2024), « 15e Baromètre RH des collectivités locales », septembre.

[3] 206 EPS employant 370 000 professionnels non médicaux et 145 ESMS employant 12 000 professionnels non médicaux. Voir Fédération hospitalière de France (FHF) (2023), « Enquête de la FHF sur la situation RH dans les établissments en 2022 », avril-mai.

La situation s'est surtout dégradée pour les infirmiers et les difficultés touchent plus fortement les établissements et services médico-sociaux (ESMS).

La nouvelle enquête réalisée en 2024 mentionne une amélioration pour les personnels non médicaux, même si des difficultés persistent : le taux de postes vacants est en baisse (pour les infirmières, il passe de 5,7 % en avril 2022 à 3 % en 2023), l'absentéisme décroît (de 11 % à 9,5 %) et la moitié des CHU notent une progression des recrutements de soignants en sortie d'école entre l'été 2022 et l'été 2023. Néanmoins, au sujet du personnel médical, 98 % des établissements répondants rapportent des difficultés de recrutement dans au moins une spécialité. Ces difficultés générant dans trois établissements sur quatre une augmentation du volume de temps de travail additionnel, une augmentation du recours aux praticiens à diplôme hors Union européenne ainsi qu'un recours à l'intérim[1].

Encadré 7 – Des tensions qui ne sont pas spécifiques à la France : l'exemple de la santé

Le secteur de la santé apparaît dans plusieurs publications comme particulièrement concerné par les problèmes de pénurie, sans que celle-ci soit spécifique à l'emploi public. Le rapport EURES de 2022 identifie de nombreux métiers en situation de pénurie dans le secteur de la santé dans les 27 États membres de l'Union (voir Tableau 3).

Tableau 3 – Pénurie de professionnels de santé dans l'Union européenne

Métiers	Pays de l'UE déclarant une pénurie	Dont pays déclarant une pénurie grave
Professionnels des soins infirmiers	18	54 %
Médecins généralistes	14	55 %
Médecins spécialistes	14	55 %
Assistants de santé	12	60 %
Psychologues	11	75 %
Éducateurs de la petite enfance	13	43 %

Source : European Labor Authority, EURES, Report on labour shortages and surpluses 2022, mise en forme France Stratégie

Sur son site internet, l'OMS indique qu'il « manquerait 18 millions d'agents de santé d'ici à 2030, principalement dans les pays à revenu faible ou intermédiaire de la tranche inférieure »[2]. Le manque actuel de main-d'œuvre dans le secteur de la santé se combine avec des départs en retraite importants dans les décennies à

[1] Fédération hospitalière de France (2024), communiqué de presse, 4 septembre, *op. cit.*

[2] Voir sur le site de l'OMS.

venir et des besoins qui vont aller croissants, en particulier dans les économies développées du fait du vieillissement de la population. À l'échelle mondiale, dans son dernier rapport particulièrement alarmiste, le Conseil international des infirmières (ICN) avertit qu'une infirmière sur six au niveau mondial pourrait prendre sa retraite au cours des prochaines années[1]. Sur son site, l'ICN explique que ce rapport « cite plus de 100 études, qui montrent que 40 à 80 % des infirmières déclarent avoir ressenti des symptômes de détresse psychologique, le taux de volonté de départ des infirmières atteignant 20 % ou plus, et le taux de roulement annuel dans les hôpitaux augmentant de 10 %, voire plus »[2]. Concernant l'Europe, un rapport de l'OMS de 2022 met en garde et explique que si le nombre global de personnels de santé a augmenté, tous les pays européens font face à des problèmes de main-d'œuvre, de vieillissement de celle-ci et de recrutement. Le rapport précise notamment que sur les 44 pays de la zone Europe fournissant des données, 40 % des médecins sont âgés de plus de 55 ans[3].

En Allemagne, les données de l'Ordre fédéral des médecins mettent en avant une crise d'attractivité et de renouvellement dans les services publics de santé. Le nombre de professionnels de santé travaillant dans le secteur public a baissé de 20 % entre 1998 et 2018, alors que le nombre de personnes avec une formation spécialisée en santé a augmenté de 52 %. 3 médecins sur 4 dans les services de santé publique prendront leur retraite dans les dix à quinze prochaines années. Malgré un regain d'intérêt des candidats lors du Covid, 8 % des postes permanents n'étaient pas pourvus dans les services publics de santé en 2021 et on constate un manque d'attractivité du secteur public chez les étudiants en médecine (70 % considèrent les services publics de santé comme non-attractifs)[4].

Au Royaume-Uni, le National Health System (NHS) rapporte un taux moyen de vacance des postes d'infirmières de 10,5 % entre 2015 et 2021. Le Royal College of Nursing estime qu'un cinquième des infirmières diplômées étaient âgées de 56 ans ou plus. 30 % des infirmières prévoient de prendre leur retraite dans les dix ans. Les pénuries ont déjà des conséquences importantes : en mai 2022, l'Auditeur général (fonctionnaire de la Chambre des Communes) pour le Pays de Galles Adrian Crompton a indiqué à la BBC qu'il faudrait sept ans pour ramener les listes d'attente du NHS du Pays de Galles aux niveaux de 2020[5].

[1] Buchan J. et Catton H. (2023), *Recover to Rebuild: Investing in the Nursing Workforce for Health System Effectiveness*, mars 2023, International Council of Nurses.

[2] Sur le site du Conseil international des infirmières.

[3] OMS/WHO (2022), *Health and care workforce in Europe: time to act*, Regional Office for Europe

[4] Arnold L. *et al.* (2022), « How to increase the attractiveness of the Public Health Service in Germany as a prospective employer? Part II of the OeGD-Studisurvey », *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 19 (18), septembre.

[5] House of Lords (2022), *Fit for the future ? Rethinking the public services workforce*, décembre.

2.4. Des tensions territorialisées

L'attractivité de l'emploi public varie également en fonction de l'attractivité des territoires, de façon transversale aux trois versants.

Dans la FPE, un rapport récent de l'IGF[1] analyse ces différences à l'aune de deux critères, le taux de primo-affectation (qui renseigne sur les postes non pourvus par le jeu des mutations internes) et l'ancienneté sur le territoire depuis plus de cinq ans (pour mesurer le degré de fidélisation des fonctionnaires en poste), en tenant compte des dynamiques d'évolution de l'emploi public par territoire. L'analyse porte sur les agents titulaires des services déconcentrés, hors enseignants[2]. (Nous reviendrons dans la Seconde Partie sur la question des affectations et de la mobilité géographique de ces agents.)

Les résultats font ressortir comme les moins attractifs les départements d'un « grand bassin parisien » (petite et grande couronnes, et au-delà jusqu'à l'Oise, l'Eure, l'Eure et Loir et l'Orne) ainsi que la Haute-Savoie. Globalement, les territoires les plus attractifs se situent dans l'ouest et le sud de la France. À l'inverse, « certains départements frontaliers de la Suisse, bien qu'au global jugés relativement attractifs se caractérisent par l'existence de zones peu attractives[3] » (notamment la zone de Saint-Claude dans le Jura et celle du Genevois français, dans l'Ain et la Haute-Savoie).

En ce qui concerne la FPT, on retrouve les mêmes zones d'attractivité (sud et ouest de la France), en particulier les zones littorales, avec des différenciations également en fonction du type d'employeur, ce qui converge avec l'analyse globale des marché locaux du travail[4]. Les petites collectivités semblent rencontrer plus de difficultés de recrutement que les grandes, notamment dans les territoires plus ruraux : « Elles offrent moins de perspectives de déroulement de carrière et des métiers nécessitant plus de polyvalence (…) L'emploi du conjoint y est également difficile, tout comme les perspectives de mobilité à proximité[5] ».

[1] IGF/IGA (2021), *L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'État*, juillet. Rapport cité in Pény P. et Simonpoli J.-D. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique. Restitution des travaux*, mars.

[2] L'analyse porte sur les agents titulaires, fonctionnaires stagiaires inclus de la FPE de France métropolitaine, hors militaires, à partir des données SIASP.

[3] Pény P. et Simonpoli J.-D. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique*, *op. cit.*

[4] CNAM/CEET (2018), « Mobilité géographique et emploi : une analyse spatiale », *Connaissance de l'emploi*, n° 142, mai.

[5] Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, *op. cit.*

3. Une plus grande difficulté à « fidéliser » les agents

L'attractivité ne se mesure pas qu'à « l'entrée » dans la fonction publique. Attirer des agents dans la fonction publique ne suffit pas, encore faut-il qu'ils y restent, au moins pour une partie de leur carrière. Un nombre élevé de départs volontaires est en soi un indicateur de faible attractivité « interne » d'un service mais a aussi des effets directs sur l'attractivité « externe » de ce service. Un turn over important nécessite des recrutements plus fréquents et un report de la charge de travail sur les agents en poste qui peut à son tour dégrader les conditions de travail et diminuer l'attractivité du poste.

Si l'on ne dispose pas de données exhaustives sur ces différentes dimensions pour toute la fonction publique, quelques indicateurs peuvent être suivis et mobilisés comme indicateurs d'alerte. Ils doivent être maniés avec précaution car toute « sortie » ou mobilité même volontaire n'est pas nécessairement liée à un problème d'attractivité. Néanmoins, dans certains cas, par nature plus rares que dans le privé – étant donné le statut de fonctionnaire –, cela peut se traduire également par la volonté de quitter la fonction publique elle-même, ce qui peut être plus directement lié à un problème d'attractivité du secteur public.

On s'intéresse notamment ici, avant même la fidélisation, à la question de la concrétisation, autrement dit aux décisions précoces de ne pas rejoindre la fonction publique : taux d'attrition, au sens de l'écart entre le nombre de lauréats à un concours et le nombre de personnes qui entreront ensuite effectivement dans la fonction publique ; démissions en cours de formation, notamment d'élèves stagiaires qui changent d'orientation professionnelle après avoir pris connaissance de la réalité du métier... Les démissions en cours de carrière et les départs négociés seront également analysés, selon les données disponibles, de nature et de précision très variables[1].

3.1. Quand l'attraction ne se concrétise pas : l'attrition post-concours ou en cours de formation

On constate un écart entre le nombre de lauréats aux concours et le nombre de reçus qui vont prendre effectivement leur poste et être titularisés. Cet écart peut s'expliquer par des facteurs communs aux différents concours (lauréats reçus à plusieurs concours en même temps ; souhait de changer d'orientation, attente trop longue entre la date de résultat aux concours et l'affectation, problème d'affectation géographique, etc.) ou spécifiques.

[1] Indicateurs pour la FPE : les taux de démission : pas de chiffres sur les démissions (sauf Éducation) mais des données sur les rotations : entrants/sortants (par âge mais données par motif non disponibles). Indicateurs pour la FPT : données démissions issues des synthèses des bilans sociaux réalisés par les CT et synthétisés par DGCL (remontées obligatoires, 60 % à 70 % de répondants selon DGCL) ; synthèses tous les deux ans ; en 2024, première publication de la synthèse nationale des rapports sociaux.

Ainsi, dans l'armée, une partie des lauréats aux concours est jugée inapte à rejoindre l'institution pour des raisons médicales par le service de santé. Le taux d'inaptitude en hausse est corrélé à une baisse du niveau sportif moyen (IMC en augmentation)[1]. Dans la police nationale, on constate aussi ces dernière années une augmentation du taux de déperdition après concours qui peut atteindre 15 % pour les gardiens de la paix, convoqués pour prendre leur poste près de 4 à 5 mois après leur concours[2].

Pour les infirmières, la perte de futurs soignants potentiels se constate durant leur formation. Des travaux récents se sont intéressés au déroulement de la formation initiale dans les IFSI, qui permet d'accéder à la profession et d'exercer ensuite à l'hôpital public, dans un autre type d'établissement ou en libéral.

Si le nombre d'étudiants en école de formation est en augmentation (35 500 en 2021, 31 000 dans les années 2010), notamment depuis l'inscription par parcoursup, la part des étudiants qui démissionnent en cours de formation progresse également.

Les étudiants en formation d'infirmière sont trois fois plus nombreux à abandonner en première année en 2021 (10 %) qu'en 2011 (3 %)[3]. Globalement, le taux d'abandon en cours d'étude est passé de 15 % à 25 % en dix ans. Cette progression des abandons est constatée également dans d'autres écoles de formation des professions de santé mais pas dans les cursus de formation des médecins.

3.2. Les démissions

La question de la « grande démission » évoquée un temps en France, en écho à ce qui était observé aux États-Unis, est à apprécier avec précaution dans le privé. Se pose-t-elle pour la fonction publique ? Si un turn over important a pu être constaté[4] dans les hôpitaux après le Covid, que sait-on des départs de la fonction publique pour des motifs de démission spécifiquement ? Les données disponibles ne permettent pas de faire la distinction entre les différents motifs de départs volontaires (démission, mise en disponibilité et autre). Nous cherchons donc ici à estimer simplement d'éventuelles tendances et à repérer des signaux faibles.

[1] Audition ministère des Armées.

[2] Audition d'Emmanuel Boisard, sous-direction du recrutement et des établissements de formation à la DGPN (ministère de l'Intérieur), Académie de police, avril 2024.

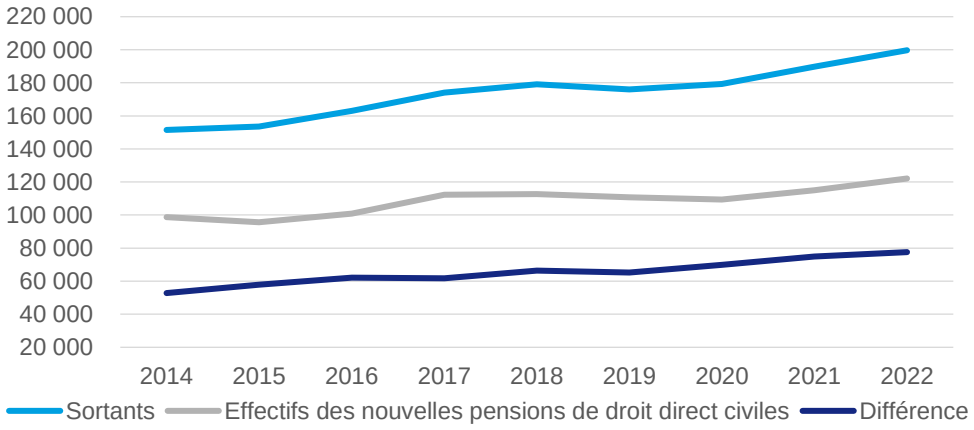
[3] Drees (2023), « Les étudiantes en formation d'infirmière sont trois fois plus nombreuses à abandonner en première année en 2021 qu'en 2011 », *Études et résultats*, n° 1266, mai.

[4] Comme mentionné par le Comité consultatif national éthique, les données sur le sujet divergent selon les sources et sont peu exhaustives. CCNE (2022*), Avis 140 Repenser le système de soins sur un fondement éthique. Leçons de la crise sanitaire et hospitalière, diagnostic et perspectives*, octobre, p. 16.

Les rapports annuels de la DGAFP renseignent sur les nombres d'entrants et de sortants de la fonction publique (pour les fonctionnaires et contractuels des trois versants) mais sans que l'on puisse distinguer les motifs (autre que le départ en retraite). On peut néanmoins comparer les flux de l'ensemble des fonctionnaires sortants à ceux des fonctionnaires qui quittent la fonction publique pour liquider leur retraite.

Les départs en retraite n'expliquent pas à eux seuls les sorties de la fonction publique. Entre 2014 et 2021, les effectifs de fonctionnaires sortant de la fonction publique pour autre motif qu'un départ en retraite ont augmenté de 47 %.

Graphique 47 – Évolution du nombre de fonctionnaires sortants et des effectifs des nouvelles pensions civiles de droit direct (2014-2022)



Champ : pour les fonctionnaires sortants : emplois principaux situés en France (hors Mayotte), agents civils. Pour les nouveaux pensionnés : pour la FPE, pensions de droit direct versées par le SRE, hors La Poste et Orange. Pour la FPT et la FPH, pensions de droit direct versées aux fonctionnaires par la CNRACL, soit ceux dont la durée hebdomadaire de travail est d'au minimum 28 heures.

Note : les sorties de la fonction publique peuvent notamment être motivées par des mises en disponibilité, la prise d'un congé parental, des mobilités vers le secteur privé ou libéral, des démissions.

Lecture : en 2022, 199 700 fonctionnaires ont quitté la fonction publique dont 122 121 pour motif de départ en retraite.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, pour les effectifs de pensionnés ; DGAFP,* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique- Éditions 2016 à 2024 *pour le nombre de fonctionnaires sortants*

Pour approcher ces questions de sorties de la fonction publique pour d'autres raisons que les départs en retraite, nous avons également étudié les mobilités du secteur public vers le secteur privé d'un panel de personnes[1] présentes sur deux périodes (années 2000 et années 2010).

[1] Panel Tous salariés EDP, traitement France Stratégie.

Sur la première période, on observe que 4,5 % des personnes présentes dans le secteur public en 2002-2003 se retrouvent comme actifs dans le secteur privé en 2008-2009. Sur la décennie suivante, cette part de personnes ayant quitté le secteur public pour le secteur privé passe à 4,9 % entre 2011-2012 et 2016-2017. Le taux de sortie de la fonction publique vers le secteur privé a légèrement augmenté, contrairement au taux de sortie du secteur privé vers le secteur public qui a diminué (de 3 % à 2,8 %).

Mais ces mobilités concernent surtout des contractuels qui sont surreprésentés parmi les personnes changeant de secteur. L'augmentation des sorties de la fonction publique d'État peut donc être expliquée par un changement dans la structure des postes, l'occupation de ces derniers par des agents non-titulaires étant en pleine croissance. S'agissant des mobilités au sein de la fonction publique, on notera que les taux de sorties des enseignants vers un autre poste de la FPE a augmenté entre les deux cohortes passant de 1,6 % à 2,3 %. Parmi les agents titulaires hors enseignants de la FPE présents en 2002-2003 et toujours salariés en 2007-2008, 1,9 % ont décidé de rejoindre l'enseignement. Ils ne sont plus que 0,6 % sur la seconde période.

On notera également que si pour l'ensemble des secteurs les mobilités sont plutôt associées à un âge peu élevé, pour les enseignants la situation diffère. Ceux qui ont relativement le plus de chance de changer de secteur sont les plus jeunes (moins de 30 ans) mais aussi les plus âgés (plus de 50 ans).

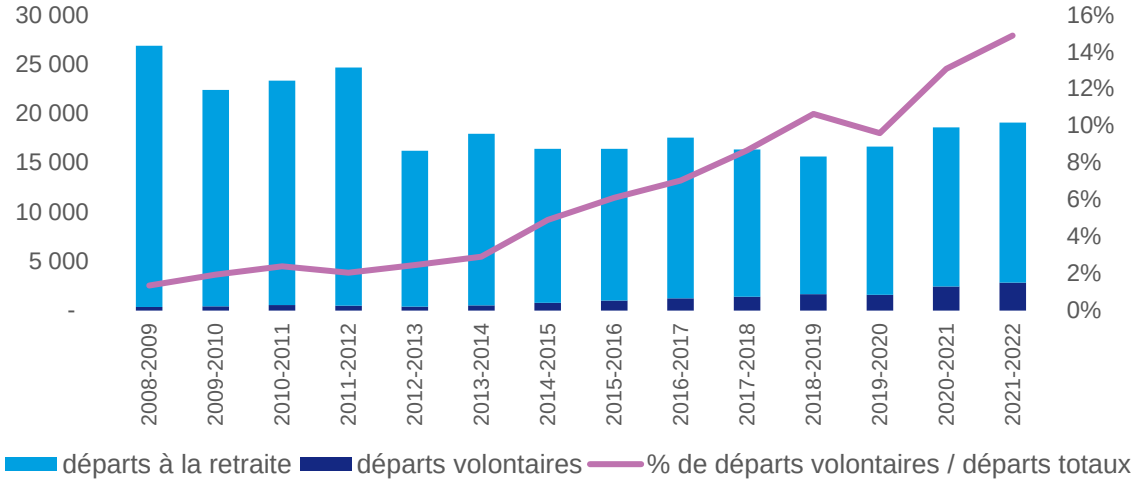
Dans la FPE : le cas de l'Éducation nationale

On dispose d'indicateurs précis sur les départs volontaires (démissions et ruptures conventionnelles) dans l'Éducation nationale. Très faible jusqu'alors, le taux de départs volontaires a augmenté régulièrement depuis 2013-2014 (200 démissionnaires en plus chaque année, à l'exception de l'année 2019-2020, année du Covid). Il est reparti à la hausse depuis 2020, première année pleine du dispositif autorisant les ruptures conventionnelles (+400 départs volontaires entre 2020-2021 et 2021-2022). Un peu plus élevée chez les professeurs des écoles que chez les professeurs de lycée et de collège, l'augmentation des démissions a dans un premier temps (à partir de 2014) été essentiellement portée par celle des départs volontaires de stagiaires. Les trois dernières années sont en revanche marquées par une croissance très forte des démissions parmi les enseignants en poste depuis plus de 5 ans (sans que les démissions parmi les jeunes enseignants et stagiaires décroissent) : la moitié des départs volontaires est aujourd'hui constituée de titulaires en postes depuis plus de 5 ans[1]. Si le nombre des démissions et des ruptures conventionnelles peut apparaître marginal au regard des effectifs totaux d'enseignants (0,4 % en 2021-2022), il occupe une part croissante et désormais significative des « sorties » annuelles : plus de 15 % en 2022,

[1] DEPP (2023), *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire*, octobre.

contre 2 % en 2012 (pour un nombre de départs à la retraite quasi équivalent). Les démissions font donc peser sur les besoins de recrutement liés au remplacement des agents en fin de carrière un poids tout sauf négligeable.

Graphique 48 – Évolution de la part de départs définitifs volontaires parmi les sorties annuelles



Sources : RERS 2023 et Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire, calculs France Stratégie

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 6

Ailleurs aussi une crise de vocation et des souhaits de quitter l'enseignement

Dans un article de 2016 sur la motivation des enseignants pour exercer ce métier, des chercheurs de l'université de Hong Kong notaient que celle-ci était en crise dans de nombreux pays, notamment européens, à un niveau tel que cela laissait craindre un risque de pénurie[1]. Cette tendance est désormais ancienne, comme le rappellent les sociologues Béatrice Mabilon-Bonfils et Laurent Jeannin en 2022 : « Dès 2005, l'OCDE prévoyait que des pays, dont la France, seraient en déficit d'enseignants dans les décennies à venir, à cause des départs en retraite au regard du vieillissement de la population enseignante et de la forte diminution de

[1] Han, Jiying & Yin, Hongbiao. (2016). Teacher motivation: Definition, research development and implications for teachers. Cogent Education.

l'attrait pour le métier »[1]. Un rapport du Sénat de 2022, reprenant les conclusions de l'OCDE (2018)[2] explique que « seules la Finlande et la communauté germanophone de Belgique déclarent explicitement ne rencontrer aucune difficulté liée à l'offre et à la demande d'enseignants. À l'échelle de l'OCDE, comme à celle de la France, cette difficulté est généralement liée à des matières spécifiques, et en particulier les sciences et les mathématiques ». D'après ce même rapport, l'Allemagne pourrait manquer de 26 000 enseignants d'ici 2025 (malgré des niveaux de rémunération élevés comparativement aux autres pays européens) et la Suède devait déjà faire face à un manque de 77 000 enseignants en 2018. Au Royaume-Uni, en dépit d'objectifs de recrutement ambitieux, en 2021-2022, seuls 73 % des enseignants prévus en sciences, technologies, informatique et mathématiques (STIM) ont été recrutés (5 908 recrutés, pour un objectif de 8 070). En physique, 22 % des enseignants prévus ont été recrutés (567 recrutés, pour un objectif de 2 530)[3].

Le rapport du réseau européen sur les systèmes éducatifs Eurydice de 2021 alerte lui aussi sur une « crise de vocation » pour le métier d'enseignant et sur une tendance à l'aggravation, notamment du fait du souhait de quitter l'enseignement. En moyenne, 25 % des enseignants des pays de l'OCDE disent vouloir quitter l'enseignement dans les cinq années à venir. Cela se constate particulièrement au Royaume-Uni ou 28,9 % des enseignants l'envisagent et 22,4 % des plus de 50 ans. En France, c'est 17,7 % des enseignants et 8,1 % des plus de 50 ans[4]. Ces difficultés ne sont pas seulement européennes. Les États-Unis connaissent par exemple un déficit d'au moins 36 000 enseignants, 163 000 postes sont occupés par des professeurs insuffisamment qualifiés [5] et 18 % des écoles publiques comptent au moins une vacance d'enseignant (jusqu'à 57 % dans les quartiers les plus pauvres)[6]. Selon une enquête de juin 2023 menée auprès de plus de 1 300 enseignants américains, 22 % envisagent de démissionner au cours de l'année scolaire du fait du stress, de la déception générée par le métier, du salaire ou des heures de travail[7].

[1] Mabilon-Bonfils B. et Jeannin L. (2022), « Débat : Face à la pénurie d'enseignants, repenser un système à bout de souffle », 11 septembre 2022, *The Conversation*. L'article mentionne le rapport OCDE (2006), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*.

[2] OCDE (2018), Les carrières enseignantes en Europe.

[3] House of Lords, *op. cit.*

[4] OCDE, Enquête TALIS 2018. La prochaine enquête Talis aura lieu au printemps 2024.

[5] Nguyen Tuan D., Chanh B. Lam et Bruno P. (2022), *Is there a national teacher shortage? A systematic examination of reports of teacher shortages in the United States*, EdWorkingPaper, n° 22-631. Depuis l'Annenberg Institute à Brown University. Les données sont actualisées sur un site internet dédié.

[6] « Teachers, police officers, healthcare workers: Here are the public sector jobs still struggling to fill roles », 25 août 2023, *Forbes.*

[7] Doan S., Steiner E. D. et Woo A. (2023), *State of the American Teacher Survey: 2023 Technical Documentation and Survey Results*, Santa Monica, Californie, RAND Corporation.

Dans la fonction publique territoriale

Les rapports sociaux annuels renseignent sur les motifs de départs des fonctionnaires et des contractuels qui quittent leur collectivité. Pour les fonctionnaires, les départs sont d'abord motivés en 2021 par le passage à la retraite (39 %), puis par des mutations (25 %), des disponibilités sur demande (11 %) et des démissions 5%. Cette part des démissions a fluctué entre 3 % et 5 % entre 2009 et 2019[1].

Dans la fonction publique hospitalière

La question de la fidélisation dans l'hôpital peut notamment se mesurer durant la carrière à travers les évolutions des carrières des infirmières (et leur passage de l'hospitalier vers le libéral). Les trajectoires des infirmières sont faites « traditionnellement » de mobilités du secteur hospitalier (public ou privé) vers le libéral ou de changements d'emploi. Néanmoins cette tendance à quitter son emploi à l'hôpital s'amplifie pour les générations récentes. Sur une période d'observation de trente ans, entre 1989 et 2019, 54 % des infirmières hospitalières le sont toujours après dix ans de carrière. Cette part est plus faible pour celles qui ont commencé à exercer à la fin des années 2000 (50 %) que pour leurs aînées entrées dans la profession au début des années 1990 (60 %). À noter que l'étude ne permet pas de distinguer entre hôpital public et hôpital privé[2].

3.3. Les départs négociés dans le cadre de ruptures conventionnelles

Depuis janvier 2020[3], les fonctionnaires et les contractuels en CDI peuvent négocier avec leur employeur des conditions de cessation définitive de leurs fonctions, sur le modèle de la rupture conventionnelle individuelle créée en 2008 pour les salariés du privé. Le dispositif est trop récent pour donner lieu à un indicateur de perte d'attractivité mais il sera utile d'en suivre les évolutions à l'avenir.

Dans la FPE en 2023, la DGAFP dénombre, sur le champ des agents civils des ministères, 1 984 indemnités spécifiques de ruptures conventionnelles (contre 2 087 en 2022, 2 130 en 2021 et 425 en 2020) soit 1,2 pour 1 000 agents civils présents fin 2022. En 2023, sept indemnités spécifiques de ruptures conventionnelles sur 10 sont attribuées à des femmes. L'âge moyen des bénéficiaires est plus élevé que celui des agents civils dans les

[1] Synthèses des bilans sociaux.

[2] Drees (2023), « Près d'une infirmière hospitalière sur deux a quitté l'hôpital ou changé de métier après dix ans de carrière », juillet 2023, n° 1277.

[3] Les ruptures conventionnelles sont possibles dans les trois versants mais les chiffres sont publiés uniquement pour la FPE et la FPT. Ces données ne renseignent que sur les ruptures qui ont abouti et pas sur celles qui n'aboutissent pas faute d'accord des deux parties, notamment à l'issue de la négociation du montant de l'indemnité.

ministères : 47 ans (contre 44 ans). Trois ruptures sur quatre concernent des agents du ministère de l'Éducation nationale (alors que ce ministère représente 66 % des agents)[1]. Contrairement au nombre de démissions, « chez les enseignants, le nombre de ruptures conventionnelles est resté assez stable depuis la première année pleine où le dispositif était en place (2020-2021). Elles concernent 0,12 % des enseignants soit un peu plus de 800 personnes[2]. »

Dans la FPT, la première synthèse nationale des bilans sociaux dénombre pour 2021 1 800 ruptures conventionnelles qui sont réparties sur environ un millier de collectivités et qui concernent 1 400 fonctionnaires et 400 contractuels sur emploi permanent.

Enfin, si les difficultés de fidélisation se mesurent essentiellement à la « sortie » de la fonction publique, elles peuvent recouvrir différentes formes de défection, plus difficiles à capter mais pour lesquelles des indicateurs indirects peuvent être mobilisés. L'évolution des candidatures aux concours internes et plus généralement de l'engagement dans des parcours de mobilité ou de formation par exemple pourrait donner des indices sur la manière dont les agents se projettent, ou non, dans leur carrière. De même, des difficultés à trouver des volontaires pour certaines missions (professeur principal, tuteur de stagiaires, référents dans l'Éducation nationale par exemple) peuvent être considérées comme des symptômes de « démission silencieuse » qui font peser un risque sur la fidélisation. Nous y reviendrons dans la Seconde Partie.

[1] DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023*, décembre.

[2] DEPP (2023), *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2022-2023*, octobre.

CHAPITRE 3

UNE PÉNURIE DURABLE ?

Les *Métiers en 2030,* publié en mars 2022, dresse un panorama des dynamiques et des difficultés probables de recrutement dans la décennie à venir pour la France[1]. Ce diagnostic prospectif propose une modélisation des principaux flux sur le marché du travail : d'une part, les flux de créations nettes d'emploi et de départs en fin de carrière qui constituent les besoins de recrutement et, d'autre part, les flux de jeunes débutant leur carrière professionnelle qui occuperont ces postes. La confrontation de ces différents flux traduit des déséquilibres partiels entre demande et offre de travail qui sont susceptibles d'accroître les difficultés de recrutement dans la décennie à venir. Si pour un métier donné les besoins de recrutement n'étaient pas intégralement satisfaits par les sortants du système de formation initiale à l'horizon 2030, les employeurs pourraient alors puiser dans d'autres viviers (chômeurs, travailleurs déjà en poste, immigrés, etc.).

On se focalise ici sur l'évolution des déficits potentiels de main-d'œuvre selon les différents secteurs du marché du travail, en distinguant le secteur privé (y compris les indépendants) et le secteur public constitué de trois types d'employeurs[2] : la fonction publique d'Etat, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. En 2019, ces trois versants de la fonction publique couvrent un travailleur sur cinq, soit respectivement 9 %, 7 % et 4 % de l'emploi total.

Ainsi défini, l'emploi public se concentre dans quelques professions qui sont, soit quasi exclusivement publiques (comme les enseignants[3]), soit mixtes c'est-à-dire qu'elles sont représentées aussi bien dans le secteur privé[4] que dans le secteur public (comme les infirmiers, sages-femmes). Dans ce chapitre, l'analyse par versant couvre l'ensemble de l'emploi public mais l'analyse par métier se restreint – par souci de lisibilité – aux familles

[1] France Stratégie/Dares (2022), *Quels Métiers en 2030 ?*, rapport, mars.

[2] L'emploi public est appréhendé selon la catégorie juridique de l'employeur à partir de l'enquête Emploi de l'Insee.

[3] Une très faible part des enseignants exerce en tant que non-salariés.

[4] Y compris les non-salariés.

professionnelles (FAP) pour lesquelles un des trois versants de la fonction publique représente au moins 10 % de l'emploi. Ce critère conduit à retenir 20 familles professionnelles sur 83 qui couvrent la quasi-totalité de l'emploi public (93 %).

Tableau 4 – Les 20 familles professionnelles ayant au moins 10 % d'emploi public dans au moins un des trois versants en 2019 (en milliers)

Familles professionnelles	Emploi total 2019	Part public	FPE	FPT	FPH
Enseignants	1 060	99 %	99 %	0 %	0 %
Armée, police, pompiers	350	97 %	81 %	16 %	0 %
Professions intermédiaires administratives de la fonction publique (catégorie B et assimilés)	400	87 %	41 %	37 %	10 %
Cadres de la fonction publique (catégorie A et assimilés)	470	82 %	48 %	31 %	3 %
Employés administratifs de la fonction publique (catégorie C et assimilés)	650	71 %	22 %	41 %	9 %
Professionnels de l'action culturelle, sportive et surveillants	420	56 %	27 %	29 %	1 %
Infirmiers, sages-femmes	640	52 %	2 %	6 %	45 %
Aides-soignants	730	52 %	1 %	14 %	37 %
Agents d'entretien	1 280	51 %	2 %	39 %	10 %
Médecins et assimilés	390	32 %	2 %	1 %	29 %
Professionnels de l'action sociale et de l'orientation	360	29 %	5 %	17 %	7 %
Ouvriers peu qualifiés du second œuvre du bâtiment	120	27 %	2 %	24 %	1 %
Ouvriers qualifiés de la maintenance	200	21 %	6 %	14 %	1 %
Ouvriers peu qualifiés du gros œuvre du bâtiment, des travaux publics, du béton et de l'extraction	180	19 %	1 %	19 %	0 %
Cuisiniers	370	18 %	3 %	10 %	5 %
Professions paramédicales	430	17 %	3 %	1 %	14 %
Personnels d'études et de recherche	390	15 %	15 %	0 %	1 %
Maraîchers, jardiniers, viticulteurs	320	15 %	0 %	14 %	1 %
Techniciens et agents de maîtrise du bâtiment et des travaux publics	300	14 %	3 %	11 %	1 %
Aides à domicile	560	11 %	0 %	11 %	1 %

Champ : France métropolitaine, population en emploi de 15 ans et plus.

Lecture : en 2019, 1,280 million de personnes en emploi exercent le métier d'agent d'entretien. Parmi elles, 51 % exercent auprès d'un employeur public.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi 2017-2019

Les déséquilibres par versant et pour ces 20 familles professionnelles « publiques » ou mixtes reposent sur un travail de déclinaison *ad hoc* des projections nationales déjà publiées (voir Encadrés 8 et 9). S'agissant des créations nettes d'emploi, cette déclinaison s'opère en prolongeant l'évolution tendancielle de la part d'emploi public dans chaque métier sur la dernière décennie. Cela permet de tenir compte de la déformation de la structure des emplois au sein des différents secteurs du marché du travail.

S'agissant des départs en fin de carrière, les comportements de sortie du marché du travail ont été modélisés en tenant compte des spécificités qui régissent les départs des travailleurs de chaque secteur, en distinguant notamment les fonctionnaires et les catégories actives de la fonction publique[1]. Enfin, pour les jeunes débutants, la part de ceux qui s'insèrent auprès d'un employeur public est supposée inchangée à celle observée sur la dernière décennie[2]. Au total, ces projections dessinent un tableau contrasté des potentielles pénuries de main-d'œuvre selon les professions et les versants de la fonction publique.

1. Des difficultés de recrutement qui devraient s'accentuer et être plus élevées que dans le privé

1.1. Des déficits de main-d'œuvre plus marqués dans le secteur public du fait de sa démographie

Les besoins de recrutement résultent de la dynamique d'emploi public qui conduit à créer de nouveaux postes pour certains métiers publics et à en détruire pour d'autres. S'y ajoutent les remplacements occasionnés par les départs en fin de carrière. Ces besoins de recrutement sont confrontés, pour chaque métier et chaque versant, aux projections de flux de jeunes débutants sur le marché du travail, ce qui permet d'anticiper d'éventuels déséquilibres.

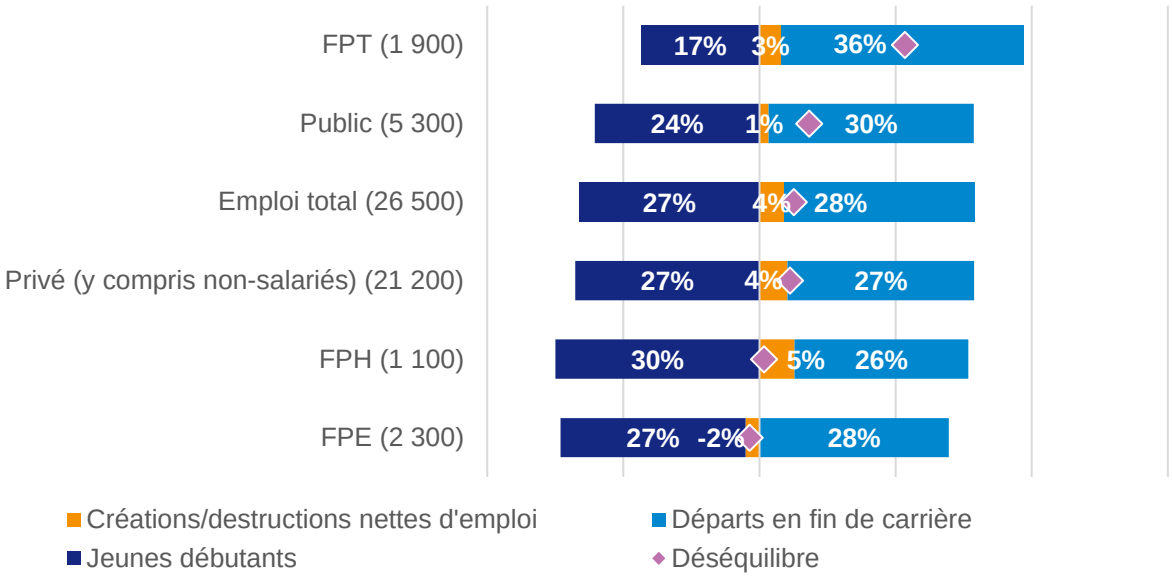
Les déséquilibres projetés entre les postes à pourvoir et les candidats à ces postes ne signifient pas pour autant que les emplois resteront non pourvus. Pour parvenir à équilibrer besoins et viviers de main-d'œuvre, on pourra recruter des professionnels exerçant un autre métier, des chômeurs, des inactifs ou des immigrants entrés sur le territoire au cours de la période de projection. Ces flux ne sont pas modélisés dans l'exercice et sont autant de leviers potentiels. Par ailleurs, les projections reposent sur la prolongation des tendances passées mais ne peuvent pas intégrer des infléchissements de politiques publiques qui pourraient accroître ou réduire les pénuries potentielles de main-d'œuvre

[1] Dans la fonction publique, un emploi de « catégorie active » est un emploi présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles justifiant un départ anticipé à la retraite, définis par arrêtés ministériels.

[2] On verra dans le Chapitre 4 que l'évolution des « viviers étudiants » observée ces dernières années laisse présager que cette hypothèse surestime cette part.

(par hausse ou baisse de la dépense publique). Les déséquilibres anticipés entre viviers et besoins de recrutement sont donc partiels et potentiels.

Graphique 49 – Déséquilibres potentiels par type d'employeur d'ici 2030 (en pourcentage de l'emploi de 2019)



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre parenthèses figurent les effectifs en milliers. Ainsi, en 2019, le secteur public compte 5,3 millions de salariés. Entre 2019 et 2030, dans le secteur public, le déséquilibre potentiel entre les 31 % de besoins de recrutement (soit 30 % de départs en fin de carrière et 1 % de créations nettes d'emplois) et les 24 % de ressources en main-d'œuvre constitués par les jeunes débutants, représenterait 7 % des emplois publics en 2019.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Sous ces hypothèses, le nombre de jeunes débutant dans la fonction publique à l'horizon de dix ans ne devrait pas être suffisant pour pourvoir tous les postes offerts (7 % de l'emploi actuel, soit près de 400 000 postes ne seraient pas spontanément pourvus par les sortants de formation initiale ayant commencé leur carrière depuis trois ans). Ces déséquilibres potentiels entre l'offre et la demande de main-d'œuvre seront plus élevés que la moyenne des emplois, en particulier dans les collectivités territoriales, à l'emploi vieillissant (beaucoup de départs en fin de carrière et peu de jeunes pour les remplacer, voir Graphique 49). En revanche, la fonction publique d'État ne serait pas confrontée à de telles difficultés de recrutement, préservée par la relative faiblesse de ses besoins en main-d'œuvre – en particulier l'absence de créations de nouveaux postes – et par une insertion des jeunes débutants comparable à la moyenne nationale. Enfin, la fonction publique hospitalière pourrait être confrontée à un déséquilibre modéré : en dépit de besoins de recrutement comparables à la moyenne des emplois, l'insertion professionnelle des jeunes débutants y resterait importante en début de carrière.

Ce constat ne tient pas compte des mobilités professionnelles (voir infra), dans les métiers de santé notamment, dont une partie des personnels passe en cours de carrière dans le secteur privé ou indépendant (médecins et infirmières par exemple), ces départs accroissant les besoins de recrutement. En revanche, dans les autres métiers publics, les mobilités vers le privé sont moins importantes que la moyenne des emplois, à la fois parce que passer un concours nécessite un investissement important auquel on ne renonce pas aisément et que les passerelles avec le privé peuvent être difficiles dans certains métiers qui n'ont pas d'équivalent évident (enseignants). Mais inversement, la spécificité de certaines fonctions publiques rend difficile le recours à une main-d'œuvre venue du privé pour résorber ces déséquilibres.

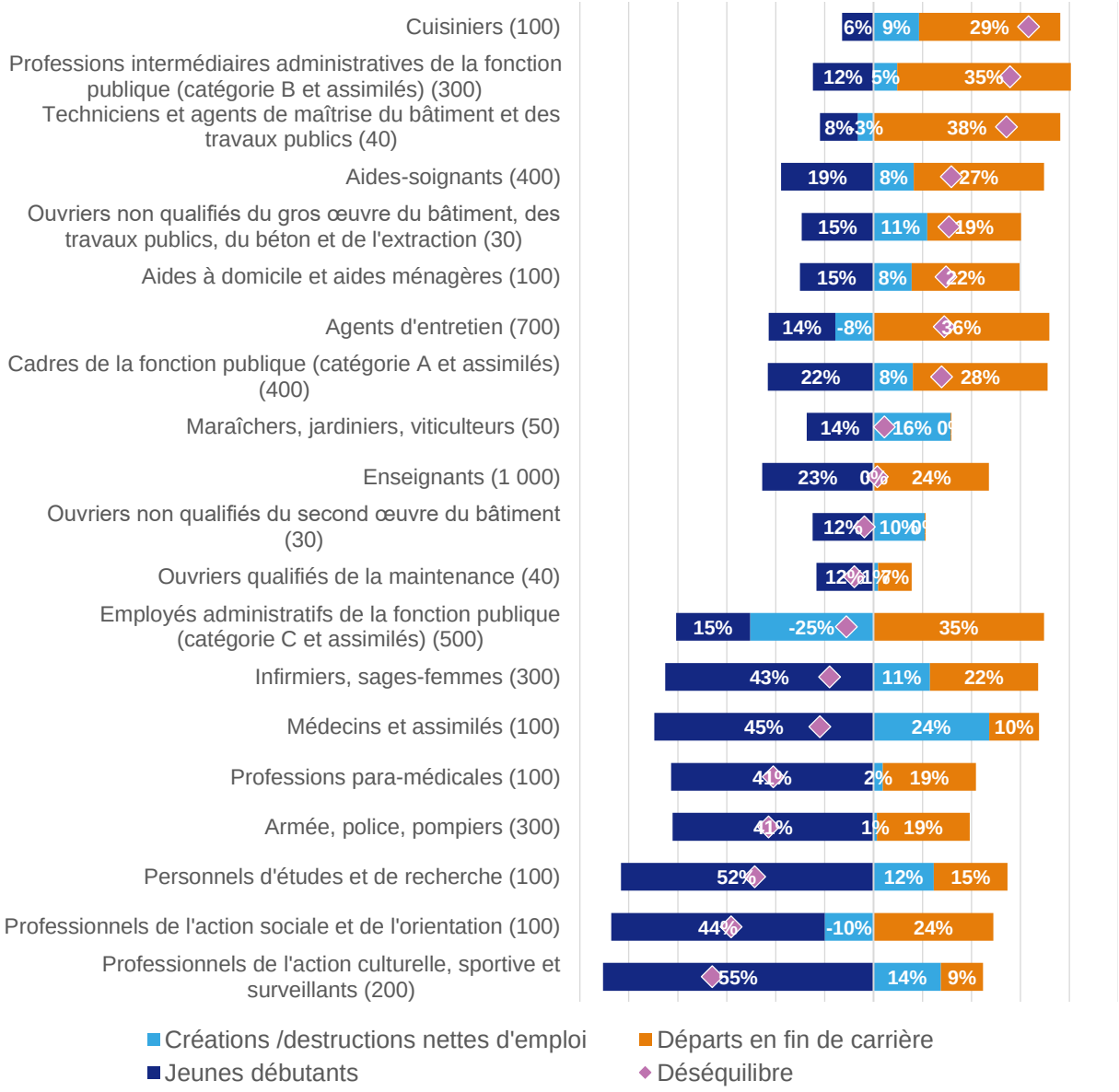
D'une manière générale, l'appel à d'autres ressources en main-d'œuvre que les sortants de formation initiale peut être plus complexe dans la fonction publique que dans le secteur privé : beaucoup de fonctions ne sont pas accessibles aux ressortissants étrangers, ce qui limite le recours aux immigrants récemment arrivés sur le territoire. Le recrutement de demandeurs d'emploi est par ailleurs difficile dans certains métiers réglementés qui demandent une formation supérieure longue, alors même que les chômeurs sont majoritairement peu qualifiés.

1.2. Des déficits de main-d'œuvre variables selon les métiers

Deux familles professionnelles presque intégralement publiques devraient être davantage confrontées à des difficultés de recrutement. Ce sont les cadres de catégorie A et assimilés et les professions intermédiaires de catégories B et assimilés qui exercent dans les services généraux de la fonction publique (tous versants confondus)[1] : on y retrouve les personnels de direction et administratifs de l'État (contrôleur et inspecteur des impôts par exemple), des collectivités ou de l'hôpital, mais aussi les ingénieurs, les bibliothécaires-archivistes, les commissaires, les officiers de l'armée et de la gendarmerie. Dans ces métiers, les effectifs de jeunes débutants devraient être insuffisants pour remplacer les nombreux postes laissés vacants par les seniors ou nouvellement créés. Ces postes sont également pourvus habituellement par promotion ascendante. Or les fonctionnaires peuvent être désormais plus rétifs à passer les concours internes si cela implique une mobilité géographique (voir Chapitre 6) tandis que les effectifs des employés de catégorie C ont tendance à diminuer, réduisant le vivier potentiel des promotions.

[1] Ces FAP « catégories A, B et C » rassemblent les agents de la fonction publique de ces catégories qui n'appartiennent pas à d'autres FAP, en particulier enseignants, infirmiers, aides-soignants, agents d'entretiens, policiers, militaires, etc.

Graphique 50 – Déséquilibres potentiels des 20 principaux métiers publics et mixtes entre 2019 et 2030, en pourcentage de l'emploi de 2019



Champ : France métropolitaine, population en emploi public.

Lecture : entre parenthèses figurent les effectifs en milliers de travailleurs. Ainsi, en 2019, les agents d'entretien exerçant dans le secteur public sont 700 000. Entre 2019 et 2030, chez ces agents d'entretien, le déséquilibre potentiel entre les 28 % de besoins de recrutement (soit 36 % de départs en fin de carrière moins 8 % de destructions nettes d'emploi) et la part de jeunes débutants (14 %) serait de 14 %, soit 100 000 postes.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Deux autres professions « mixtes » (mi-publiques mi-privées), les aides-soignants et les agents d'entretien, seraient également en déficit important de main-d'œuvre, des déficits comparables à ceux du privé pour les aides-soignants mais inférieurs pour les agents

d'entretien publics dont les postes continuent d'être externalisés en projection (sauf dans les collectivités territoriales, voir Graphique 51).

1.3. La concurrence privé-public pour attirer les professionnels dans les métiers en tension est donc amenée à perdurer voire à croître

Si on compare les professions exercées à la fois dans le public et le privé et qui ont des volumes d'emploi conséquents, les surplus ou les déficits potentiels de main-d'œuvre vont souvent dans le même sens (voir Graphique 51). Outre une moindre création d'emplois, la fonction publique se caractérise également par un afflux plus élevé de jeunes débutants dans des métiers de première expérience comme les professionnels de l'action sociale et de l'orientation (majoritairement des éducateurs dans les établissements d'enseignement et médicosociaux) ou les professionnels de l'action culturelle sportive et surveillants, mais aussi dans les professions de santé, notamment les médecins et les infirmiers. Dans ces deux derniers métiers, cet afflux conduit même à anticiper un surplus de main-d'œuvre dans le public et un déficit dans le privé.

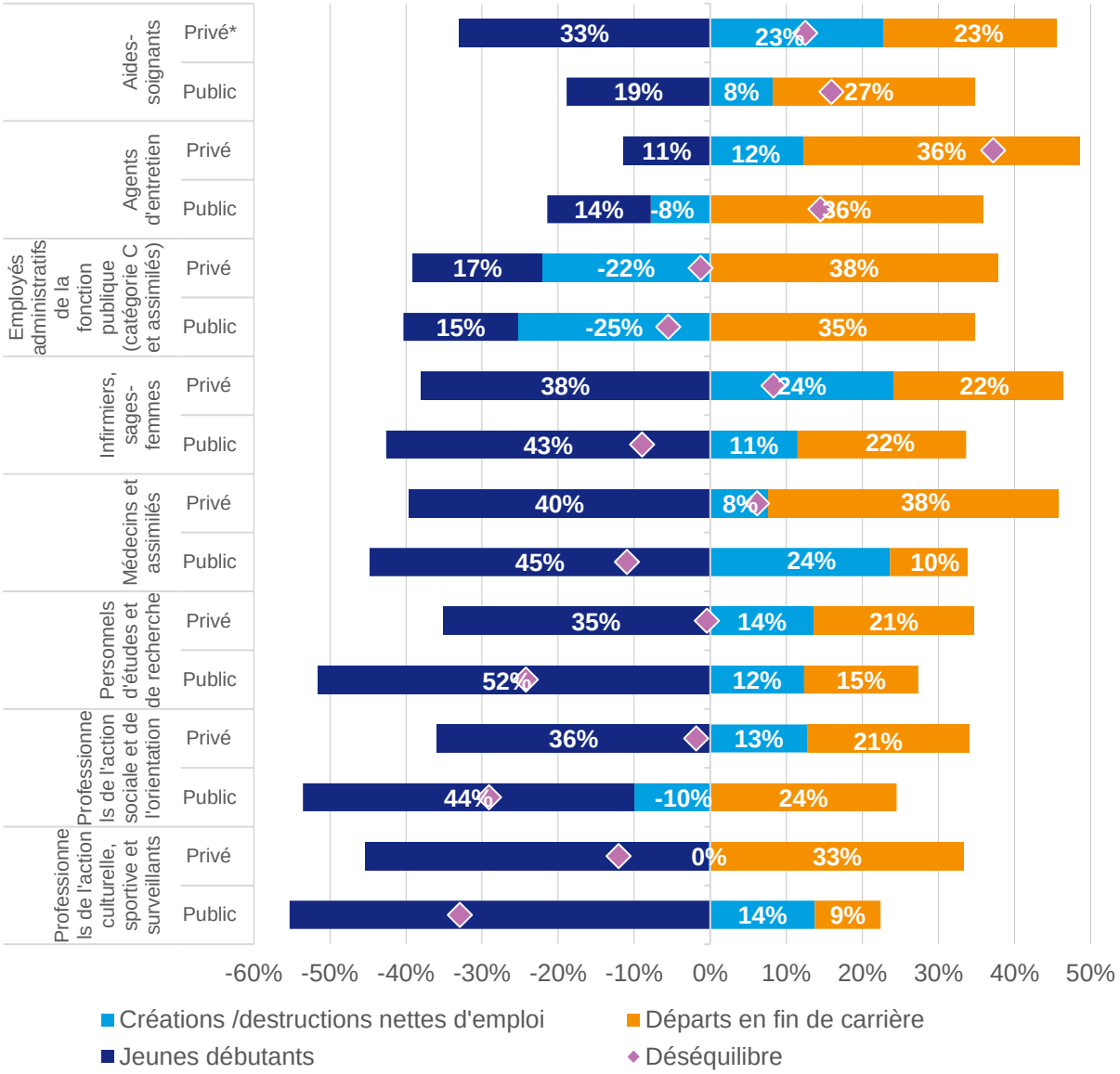
Ces différences sont néanmoins largement contrebalancées par le turn over important, d'une part des métiers de première expérience dont les contrats sont souvent précaires, d'autre part des médecins et des infirmiers qui se tournent vers l'exercice libéral en cours de carrière[1]. La difficulté dans ces professions est davantage de retenir les professionnels plus expérimentés que d'attirer les jeunes sortants du système éducatif.

Il existe aussi une concurrence potentielle entre fonctions publiques (voir Graphique 54). Certes le cœur des métiers des différents versants est souvent très spécifique (voir Graphiques 52 à 55), les professions sanitaires étant concentrées dans la fonction publique hospitalière, les métiers d'ouvriers et d'employés peu qualifiés dans la fonction publique territoriale et les enseignants représentant près **de 4 postes sur 10** dans la fonction publique d'État. Néanmoins, les difficultés anticipées dans le recrutement des cadres et professions intermédiaires de la fonction publique (catégories A et B des services généraux) augurent une nécessité de puiser dans les mêmes viviers insuffisants.

Autre exemple, les postes d'aides-soignants sont nombreux à devoir être pourvus dans la fonction publique hospitalière comme dans les collectivités territoriales (qui gèrent aussi des EHPAD et des soins à domicile).

[1] Drees (2023), « Près d'une infirmière hospitalière sur deux a quitté l'hôpital ou changé de métier après dix ans de carrière », *Études et résultats* n° 1277, juillet.

Graphique 51 – Déséquilibres potentiels dans les métiers publics et privés entre 2019 et 2030 (en pourcentage de l'emploi de 2019)



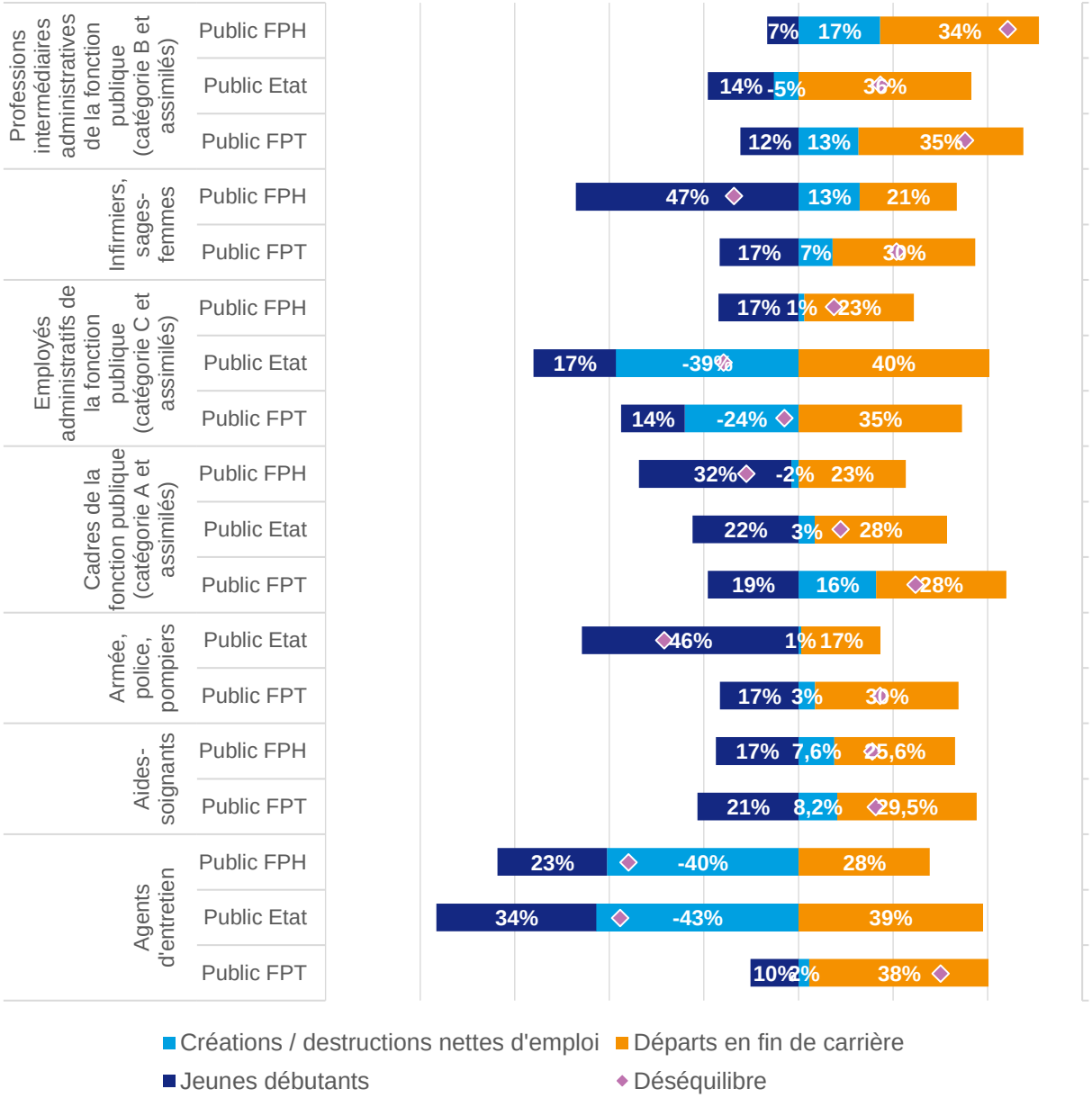
Note : les métiers retenus ont des volumes d'emploi public supérieurs à 60 000 et d'emploi privé supérieurs à 100 000. (Les employés administratifs de la fonction publique sont retenus car on y trouve les agents ou adjoints administratifs, les agents de constatation ou de recouvrement des impôts, du trésor ou des douanes mais aussi les employés de la Poste qui n'appartiennent pas à la fonction publique.)

Champ : France métropolitaine. Privé y compris salariés.

Lecture : entre 2019 et 2030, chez les aides-soignants employés par le secteur privé, le déséquilibre potentiel entre les 46 % de besoins de recrutement (soit 23 % de départs en fin de carrière et 23 % de créations nettes d'emploi) et le nombre de jeunes débutants (33 %) serait de 13 %. Par comparaison, dans le secteur public, le déséquilibre potentiel entre besoins et viviers de main-d'œuvre serait de 16 %.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Graphique 52 – Déséquilibres potentiels dans les métiers publics selon les versants entre 2019 et 2030 (en pourcentage de l'emploi de 2019)



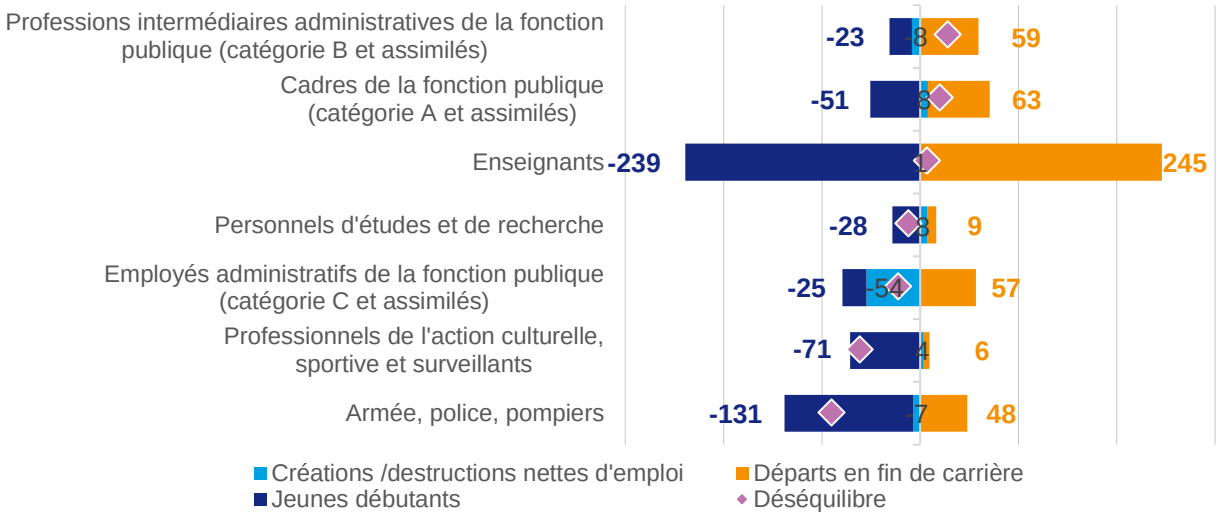
Note : ne sont affichés que les versants représentant au moins 10 % de l'emploi des métiers retenus (sauf catégories A et C dont le poids est plus faible dans la fonction publique hospitalière).

Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre 2019 et 2030, chez les aides-soignants employés par les collectivités locales, le déséquilibre potentiel entre les 38 % de besoins de recrutement (soit 30 % de départs en fin de carrière et 8 % de créations nettes d'emploi) et le vivier de jeunes débutants (21 %) serait de 17 %. Par comparaison, dans le secteur public, le déséquilibre potentiel entre besoins et viviers de main-d'œuvre serait également de 17 %.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Graphique 53 – Déséquilibres potentiels dans les principaux métiers de la fonction publique d'État entre 2019 et 2030, en milliers



Note : la fonction publique d'État représente au moins 10 % de l'emploi des métiers retenus.

Champ : France métropolitaine.

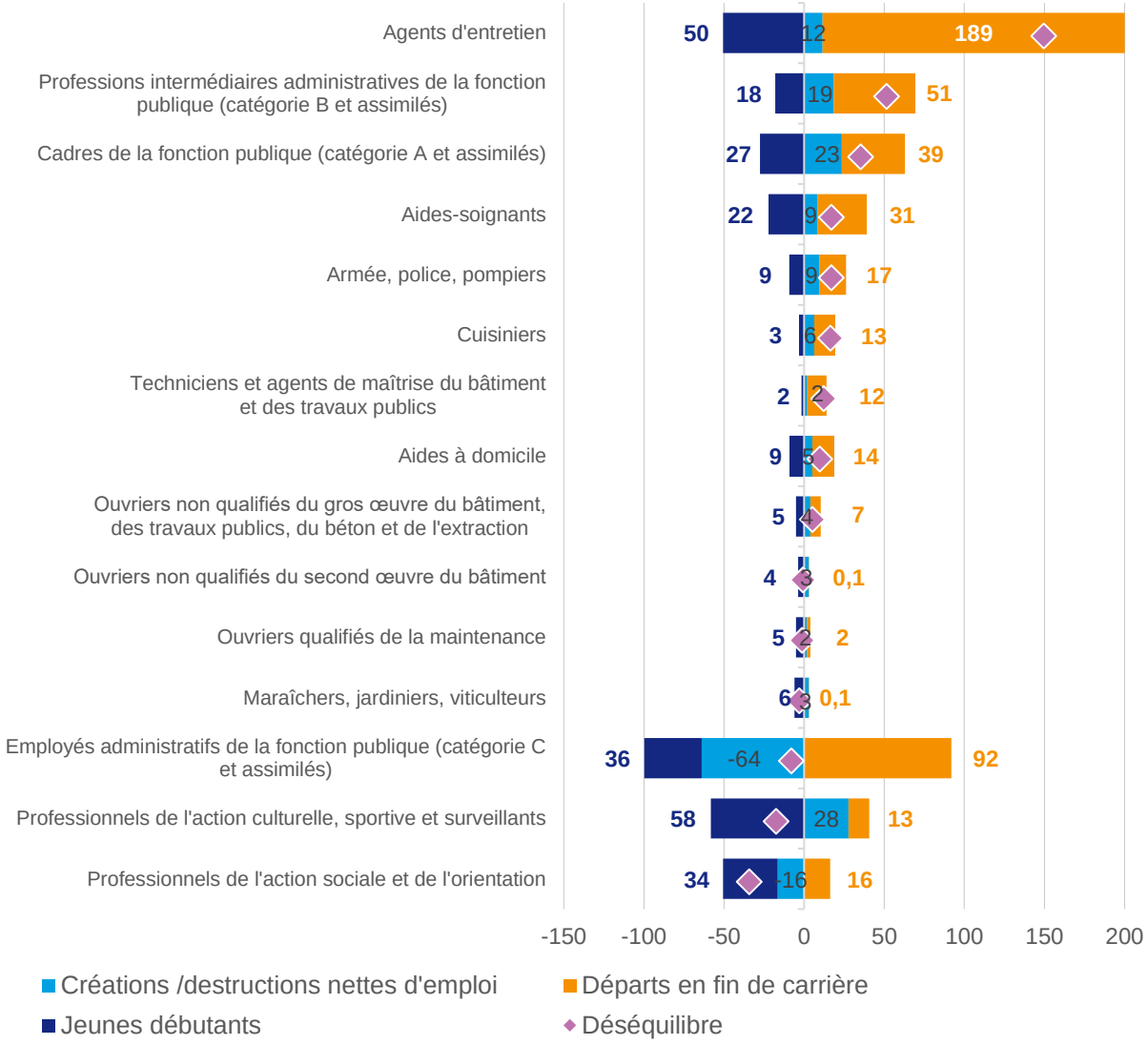
Lecture : entre 2019 et 2030, chez les professions intermédiaires de la fonction publique d'État, le déséquilibre potentiel entre les 51 000 besoins de recrutement (soit 59 000 départs en fin de carrière moins 8 000 destructions nettes d'emploi) et le nombre de jeunes débutants (23 000) serait de 28 000.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Enfin, les policiers (gardiens de la paix), militaires du rang et pompiers puisent dans les mêmes viviers (jeunes hommes sportifs peu qualifiés), et éprouvent déjà des difficultés de recrutement. Si l'essentiel de cette concurrence s'exerce au sein même de la fonction publique d'État, les collectivités locales recrutent aussi des policiers municipaux et des pompiers professionnels. Créées sous leur forme actuelle en 1999, les polices municipales, essentiellement dans les grandes villes, ont vu leurs effectifs s'accroître[1]. Cette tendance devrait se poursuivre suite à la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale qui étend leurs pouvoirs et crée le cadre légal pour que la Ville de Paris puisse s'en doter. C'est dans les polices municipales que les postes devraient être les plus difficiles à pourvoir, les professionnels étant plus âgés que dans la fonction publique d'État.

[1] Cour des comptes (2020), *Les polices municipales*, rapport public thématique, octobre.

Graphique 54 – Déséquilibres potentiels dans les principaux métiers de la fonction publique territoriale entre 2019 et 2030, en milliers



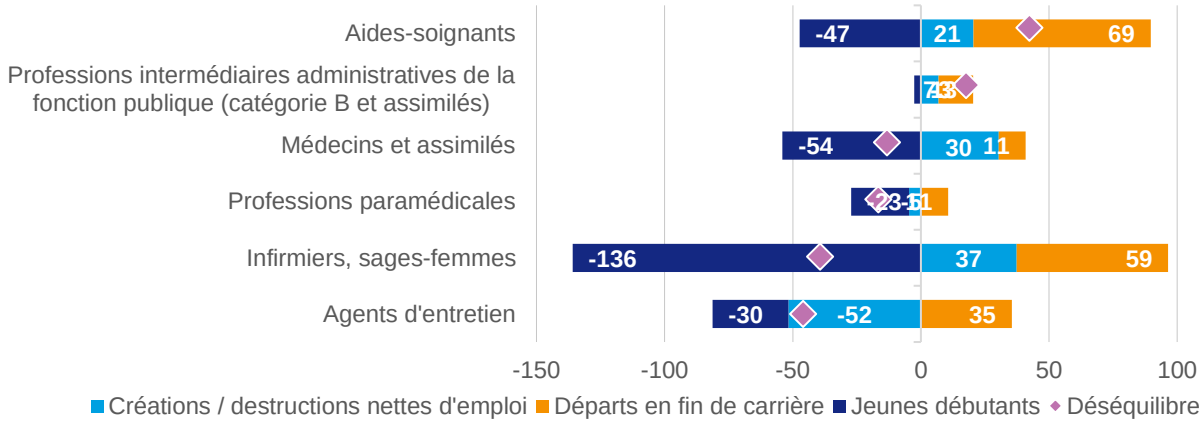
Note : la fonction publique territoriale représente au moins 10 % de l'emploi des métiers retenus.

Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre 2019 et 2030, chez les agents d'entretien des collectivités territoriales, le déséquilibre potentiel entre les 201 000 besoins de recrutement (soit 189 000 départs en fin de carrière plus 12 000 créations nettes d'emploi) et le nombre de jeunes débutants (50 000) serait de 151 000.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Graphique 55 – Déséquilibres potentiels dans les principaux métiers de la fonction publique hospitalière entre 2019 et 2030, en milliers



Note : la fonction publique hospitalière représente au moins 10 % ou plus de l'emploi des métiers retenus.

Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre 2019 et 2030, chez les aides-soignants de la fonction publique hospitalière, le déséquilibre potentiel entre les 90 000 besoins de recrutement (soit 69 000 départs en fin de carrière plus 21 000 créations nettes d'emploi) et le nombre de jeunes débutants (47 000) serait de 43 000.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

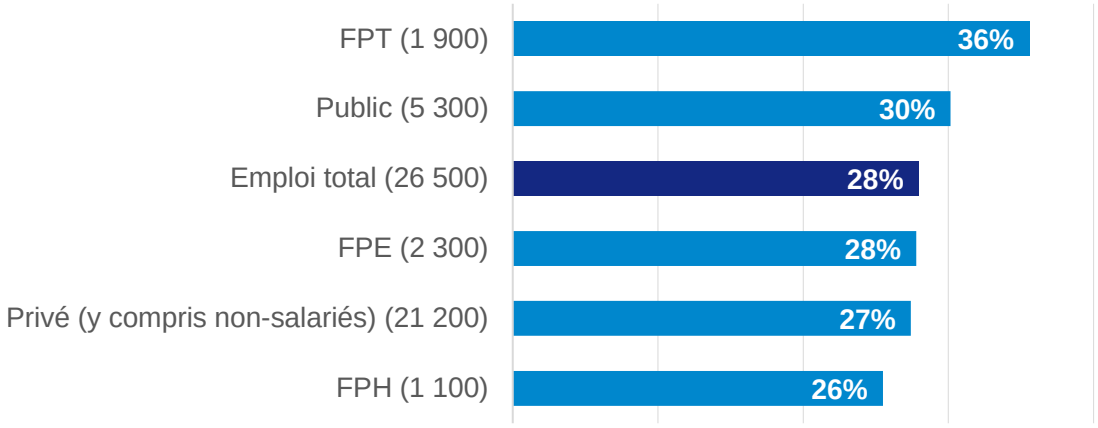
2. Des besoins de recrutement tirés par une démographie vieillissante dans le secteur public

2.1. Davantage de départs en fin de carrière que dans le privé

Dans tous les secteurs, les seniors vont quitter massivement le marché du travail dans la décennie à venir, la taille des générations arrivant à l'âge de la retraite étant encore plus élevée que par le passé. Dans la fonction publique, le poids des départs en fin de carrière devrait être plus important que dans le secteur privé, en particulier dans les collectivités territoriales (voir Graphique 56). Le taux de départ en fin de carrière, qui rapporte le nombre de seniors qui quitteront définitivement le marché du travail d'ici 2030 à l'emploi actuel[1], est en effet supérieur de 3 points de pourcentage à celui du secteur privé et de 2 points par rapport au passé (2008-2019), mais avec des différences selon les versants de la fonction publique.

[1] Emploi de 2019, début des projections réalisées dans *Métiers 2030*.

Graphique 56 – Taux de départ en fin de carrière selon le type d'employeur d'ici 2030 (en pourcentage de l'emploi de 2019)



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre parenthèses figurent les effectifs en milliers de travailleurs. Le taux de départs rapporte le volume total des départs en fin de carrière sur 2019-2030 au stock d'emplois en 2019 (moyenne 2017-2019). Ainsi, 30 % des agents de la fonction publique en poste en 2019 devraient cesser leur activité d'ici 2030.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Les collectivités territoriales devraient être confrontées à des départs massifs : plus d'un tiers de leurs postes seraient laissés vacants par les seniors, soit une augmentation de 6 points de pourcentage par rapport à la décennie passée (2008-2019). Trois familles professionnelles représentent près de la moitié de l'emploi des collectivités territoriales : les agents d'entretien (éboueurs, nettoyage de locaux, petit entretien, etc.), les employés administratifs de la fonction publique (officier ou officière d'état civil par exemple), et les professions intermédiaires administratives de la fonction publique (gestion financière et des ressources humaines par exemple). Or les personnels qui les exercent sont plus âgés que la moyenne des travailleurs. De nombreux postes de professions intermédiaires de la fonction publique (hors santé et enseignement) ont été détruits par le passé, contribuant à faire vieillir leur pyramide des âges sans renouvellement générationnel. En revanche, l'emploi des agents d'entretien et des employés administratifs est resté assez stable dans les collectivités locales, contrairement à la fonction publique d'État où l'automatisation de certaines tâches administratives, les réductions budgétaires et l'externalisation des services de nettoyage[1] ont conduit à un déclin continu de l'emploi. Cela relève sans doute de la spécificité de ces personnels dans les collectivités territoriales qui fournissent des services aux administrés peu automatisables ou externalisables, notamment dans les petites communes. Les agents de services dans les établissements d'enseignement (accueil, nettoyage et aide à la restauration) appartiennent ainsi depuis les dernières lois

[1] Devetter F.-X. et Valentin J. (2021), *Deux millions de travailleurs et des poussières*, Paris, Les petits matins.

de décentralisation de 2004 à la fonction publique territoriale[1]. Ces professionnels restent néanmoins plus âgés que dans nombre de métiers publics où la dynamique d'emploi est plus forte, notamment parmi les cadres de la fonction publique[2]. Pour les agents d'entretien, dont l'emploi est mi-public, mi-privé, l'ensemble des personnels, quel que soit leur employeur, est plus âgé et plus féminin[3] : ce sont des professions de seconde partie de carrière, en reconversion après une période de chômage ou en reprise d'activité pour les femmes qui ont interrompu leur carrière pour élever leurs enfants.

Ce caractère vieillissant de l'emploi dans les collectivités locales est donc déterminé par le poids de certains métiers où les personnels sont âgés. Ce n'est pas le cas de la fonction publique d'État dont les taux de départs en fin de carrière devraient être similaires à la moyenne des emplois et comparables au passé. Les professions numériquement les plus nombreuses, différentes de celles des collectivités locales, sont plus jeunes en moyenne. C'est le cas des enseignants et, plus encore, des militaires du rang qui se reconvertissent précocement (examen médical d'aptitude et dispositifs de reconversion au sein de l'administration ou en dehors).

Enfin, ce sont les personnels de la fonction publique hospitalière qui sont les plus jeunes, plus jeunes que ceux de la fonction publique d'État ou du secteur privé. Les taux de départ des seniors devraient d'ici 2030 représenter un quart des postes, soit un niveau inférieur à la moyenne des emplois mais en forte progression par rapport à la décennie passée (+4 points de pourcentage). Les caractéristiques des professions qui s'y concentrent ne rendent pas totalement compte du plus faible poids des seniors. Certes les personnels soignants[4] (68 % de l'emploi de la fonction publique hospitalière) sont plutôt plus jeunes que la moyenne des métiers publics ou privés. Mais ces professions sanitaires sont aussi plus jeunes dans les établissements hospitaliers publics que dans le secteur privé, à l'exception des aides-soignants. Pour les médecins, les infirmiers et les professions paramédicales, cela peut s'expliquer par un passage plus tardif à l'exercice libéral de leur profession après avoir commencé leur carrière à l'hôpital pour acquérir de l'expérience avant de s'établir à leur compte[5]. La moyenne d'âge y est donc plus élevée dans le privé que dans le public où les jeunes débutants sont nombreux (voir *infra*).

[1] La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales stipule que tous les agents participant aux missions d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien travailleront désormais pour le compte des départements et des régions en charge des collèges et des lycées. Le personnel des écoles relève quant à lui essentiellement des communes.

[2] Aubineau Y. et Touzé S. (2024), « L'emploi dans la fonction publique en 2022 », *Insee Première*, n° 2003, juillet.

[3] Dares, Portraits statistiques des métiers.

[4] Aides-soignants, infirmiers et sages-femmes, médecins, professions paramédicales.

[5] Drees (2023), « Près d'une infirmière hospitalière sur deux a quitté l'hôpital ou changé de métier après dix ans de carrière », *op.cit*.

Encadré 8 – Les projections de départs en fin de carrière dans la fonction publique

Les projections de départs en fin de carrière dans la fonction publique sont issues de *Métiers 2030*. La projection des départs en fin de carrière (cessation d'activité pour retraite mais aussi pour raisons de santé, d'inactivité ou de chômage), réalisée par l'Insee, repose sur un modèle de microsimulation qui estime les probabilités de cessation d'activité des actifs à partir de 51 ans en fonction de leur sexe et de leurs caractéristiques socioéconomiques (hétérogénéité des comportements), selon trois régimes de retraite (salariés, fonctionnaires, non-salariés).

Pour identifier les départs en fin de carrière de la fonction publique, on retient ici le nombre de fonctionnaires dont la fin de carrière a été simulée. Dans certains métiers où les contractuels de plus de 50 ans sont nombreux, on y ajoute une fraction des départs simulés de salariés du privé correspondant au poids relatif parmi eux des contractuels seniors de la fonction publique (observée dans l'enquête Emploi en continu de l'Insee).

À noter que ces projections de départ en fin de carrière n'intègrent pas encore l'effet de la dernière réforme des retraites de 2023.

2.2. En dépit d'une dynamique de l'emploi plus faible que dans le privé, les besoins de recrutement devraient être élevés dans le public

Les besoins futurs de recrutement de la fonction publique ne seront pas constitués seulement du remplacement des postes laissés vacants par les seniors. Certains métiers et certains versants de la fonction publique auront aussi à pourvoir de nouveaux postes, créés pour répondre aux besoins de sécurité, de santé ou d'éducation par exemple.

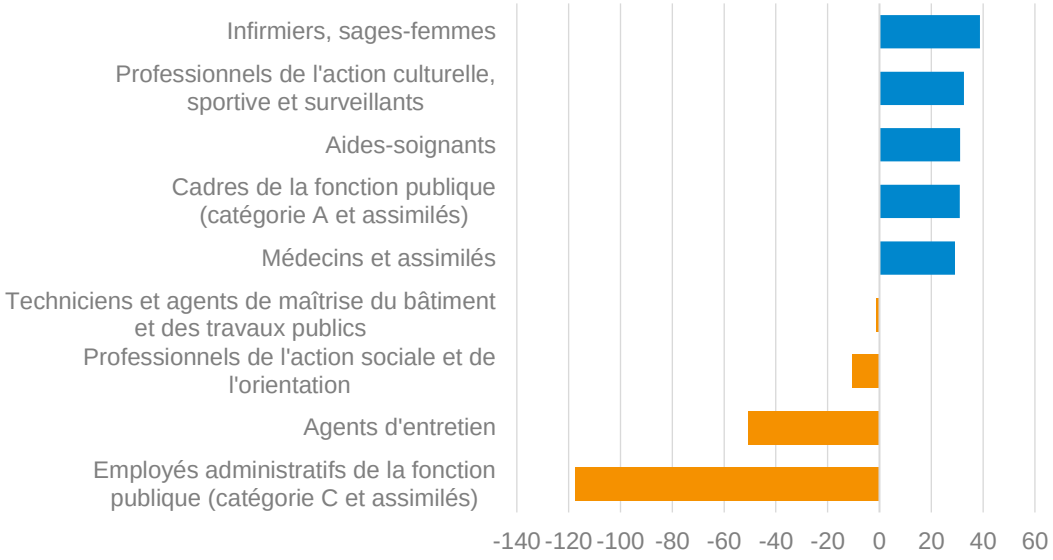
Encadré 9 – Les projections d'emploi public

Les projections d'emploi public sont issues de *Métiers 2030*. L'emploi par familles professionnelles (FAP) est exprimé en moyenne sur trois ans afin d'assurer la robustesse des effectifs. L'emploi public est déterminé par la catégorie juridique de l'employeur dans l'enquête Emploi en continu de l'Insee, cohérente avec le concept retenu par la DGAFP dans son panorama statistique. Les tendances passées de la part d'emploi public par versants entre 2007 et 2019 sont prolongées et appliquées aux créations / destructions nettes d'emploi modélisées par famille professionnelle, sauf pour les enseignants dont l'emploi est à 99 % public (y

compris dans le secteur privé sous contrat, les enseignants sont rémunérés directement sur le budget de l'État qui est donc juridiquement leur employeur). Dans les autres métiers majoritairement publics comme les employés, professions intermédiaires et cadres qui exercent dans les services généraux de la fonction publique, une partie des personnels travaillent dans les postes et télécommunications et n'appartiennent pas à la fonction publique (ce qui explique que les FAP catégories A, B et C ne soient pas « 100 % » publiques et que par ailleurs elles ne regroupent pas tous les agents de la famille professionnelle).

Les effectifs publics projetés par versants tiennent compte de l'ensemble des familles professionnelles qui sont des regroupements de métiers aux gestes professionnels proches. En revanche, dans l'analyse par métier, on ne retient que ceux pour lesquels au moins un des trois versants de la fonction publique représente au moins 10 % de l'emploi. Ce critère conduit à retenir 20 familles professionnelles sur 83 qui représentent plus de neuf emplois publics sur dix (93 %). Cela évite de retenir des métiers pour lesquels des effectifs publics sont relativement faibles, la part du secteur privé étant prépondérante, comme pour les ingénieurs de l'informatique ou les magistrats qui font partie des professionnels du droit et où les avocats dominent.

Graphique 57 – Principaux métiers créateurs et destructeurs d'emploi dans la fonction publique d'ici 2030, en milliers d'emplois publics



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre 2019 et 2030, 39 000 emplois d'infirmiers, sages-femmes seraient créés dans la fonction publique.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

Cette déclinaison des projections d'emploi par métiers présente certaines limites. Les prolongations de tendance par versants avantagent fortement les collectivités

locales qui ont plus recruté par le passé. Cette tendance a pu être atténuée pour certains métiers comme les militaires, policiers et pompiers dont les prévisions de croissance ont été avalisées budgétairement pour la fonction publique d'État[1], mais n'a pas été infléchie dans d'autres cas, en l'absence d'informations sur les prévisions de recrutement. Autre limite, le déclin de la part de l'emploi public pourrait être plus fort en cas de fortes réductions budgétaires, pour diminuer l'endettement public. Les prolongations sont donc à politique constante dans la mesure où il est difficile de prévoir quelles dépenses et quels métiers seront les plus affectés.

Le cas de la santé

Le vieillissement de la population implique des besoins de santé et de services de maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie en forte augmentation : on compte entre 275 000 et 490 000 seniors supplémentaires en situation de dépendance entre 2020 et 2030 selon les scénarios de la Drees[2]. Les métiers qui y contribuent (professions de santé et aides à domicile) ne sont pas tous rémunérés sur ressources publiques et une part importante est de fait assurée par des institutions sans but lucratif et par le secteur privé (y compris professions libérales). Quel que soit leur mode de gestion privé ou public, leur emploi est néanmoins très largement solvabilisé par la dépense publique (assurance maladie, exonérations sociofiscales et allocation personnalisée d'autonomie versée par les départements pour les services à domicile, etc.). De ce point de vue, la tendance depuis 2008 est plutôt à une diminution de la part des effectifs publics au profit de l'emploi associatif et marchand, qui a capté la totalité de la progression de l'emploi de ces métiers.

Les effectifs des professionnels de santé[3] sont donc amenés à s'accroître quel que soit leur employeur. Ils représentent 17 % de l'emploi public en 2019, une part qui pourrait atteindre 19 % d'ici la fin de la décennie. Par comparaison, la concentration des professions de santé est bien moins forte dans le privé[4] (elles représentent 6 % de l'emploi privé, une proportion qui pourrait passer à 6,7% en 2030).

Ces besoins nouveaux en termes d'emplois peuvent néanmoins être handicapés par une contrainte d'offre dans les métiers réglementés de médecins et d'infirmiers en particulier. Les places de formations initiale et continue restent en effet limitées, sans compter les abandons d'études (voir supra). Or l'exercice de ces métiers rend indispensable l'obtention

[1] Aux termes de la loi de finances de 2024

[2] Drees (2024), « Projection et besoins des populations âgées dépendantes entre 2015 et 2050 », dataviz, données actualisées le 6 mars 2024.

[3] Médecins, infirmiers, aides-soignants, professions paramédicales.

[4] Exercice libéral et salariés des établissements privés lucratifs ou associatifs.

d'un diplôme d'État et une durée d'études longue voire très longue pour les médecins (dans une moindre mesure pour les dentistes et les pharmaciens). En outre, les places de formation dans les établissements d'enseignement (locaux et enseignants supplémentaires) comme les capacités d'accueil des stagiaires dans les établissements de santé ne sont pas facilement extensibles, même si des efforts significatifs ont été faits : augmentation prévue par le *numerus apertus* de 16 895 places de formation de médecins, pharmaciens, dentistes et sages-femmes entre 2021 et 2025 ; augmentation de 5 % en 2021 et 1 % en 2022 du nombre d'inscrits dans les formations aux autres professions de santé (aides-soignants, infirmiers et professions paramédicales)[1].

À ces difficultés s'ajoutent les abandons en cours d'études qui ont augmenté fortement dans les professions de santé (hors médecins, pharmaciens et dentistes) depuis 2018[2] (voir supra).

Les projections de la Drees[3] tiennent davantage compte de ces contraintes d'offre que celles élaborées dans *Métiers 2030* pour les professions de santé, fondées essentiellement sur l'accroissement des besoins. Si on compare le scénario central de la Drees avec celui de France Stratégie et de la Dares (voir Graphique 58), les projections sont proches pour les infirmiers[4] mais divergent pour les médecins. La limitation des places de formation et la durée des études de médecine conduit la Drees à anticiper une progression du nombre des médecins plus forte après 2030 (+1,4 % de croissance de l'emploi par an des médecins, dentistes et pharmaciens entre 2030 et 2040, contre 0,4 % entre 2021 et 2030).

Quels que soit le rythme et le volume considérés, l'accroissement des besoins suppose une augmentation des flux d'entrants en formation et de diplômés, d'autant que les jeunes médecins travaillent moins d'heures que leurs aînés[5].

[1] Drees (2023), « Les formations aux professions de santé : progression modérée du nombre d'inscrits en 2022, après une nette hausse en 2021 », Communiqué de presse, décembre.

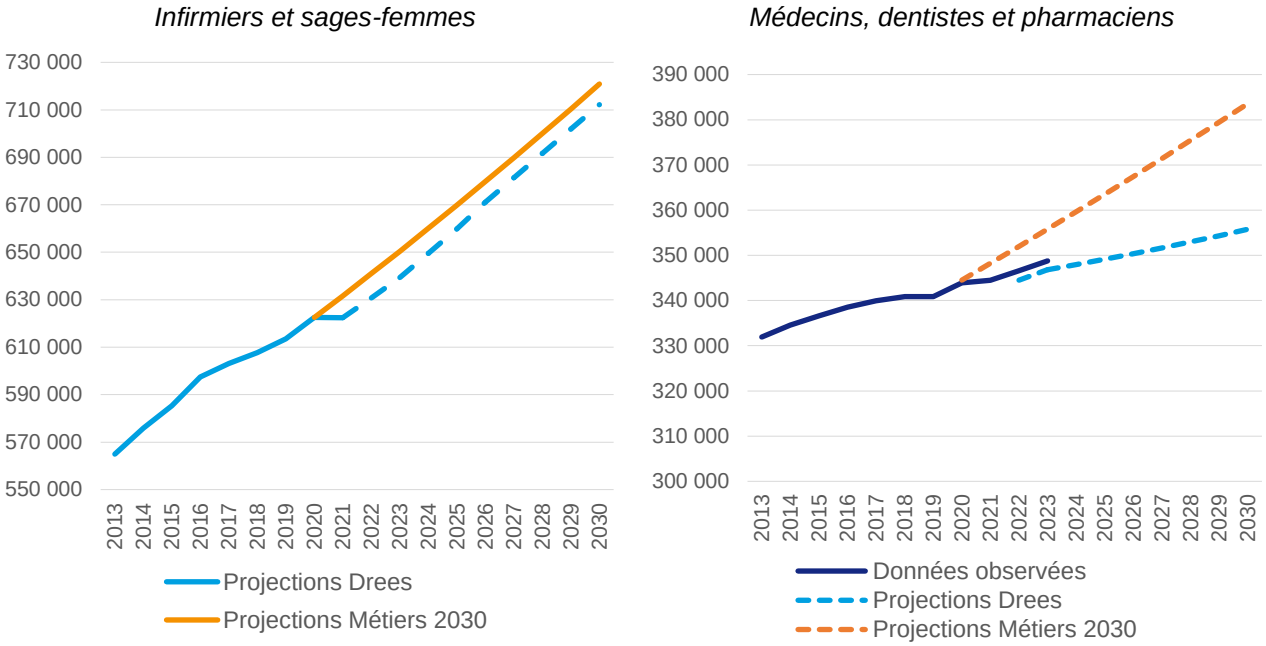
[2] Drees (2023), « Près d'une infirmière hospitalière sur deux a quitté l'hôpital ou changé de métier après dix ans de carrière », *op. cit.*

[3] Anguis M., Bergeat M., Pisarik J., Vergier N. et Chaput H. (2021), « Quelle démographie récente et à venir pour les professions médicales et pharmaceutique ? Constats et projections démographiques », *Les dossiers de la Drees*, n° 76, mars.

[4] Drees (2024), « Le nombre d'infirmières augmenterait fortement d'ici à 2050, mais moins que les besoins en soins de la population vieillissante », *Études et résultats*, n° 1319, décembre.

[5] Audition Drees.

Graphique 58 – Évolution du nombre d'emplois d'ici 2030 d'infirmiers et de médecins, selon deux scénarios



Champ : France entière (Drees) et France métropolitaine (*Métiers 2030*).

Lecture : entre 2021 et 2030, 89 700 postes supplémentaires d'infirmiers, sages-femmes seraient créés selon le scénario de la Drees et 89 200 selon le scénario de référence de *Métiers 2030*.

Sources : France Stratégie, à partir de la Drees, données observées, actualisées jusqu'en 2023 pour les médecins et 2021 pour les infirmiers[1], et projections (scénario central) Drees 2021-2050[2] (calées sur les données actualisées Drees) ; projections France Stratégie/Dares pour Métiers 2030 *(calées sur les données actualisées Drees)*

Il n'existe pas de projections alternatives à *Métiers 2030* pour les autres professions de santé (aides-soignants et professions paramédicales) mais la tendance haussière fait là aussi consensus. Cet accroissement des effectifs des professions de santé devrait conduire à une dynamique forte d'emploi à l'hôpital**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**. Même en prolongeant les tendances passées de baisse de la part des professions sanitaires qui exercent dans la fonction publique hospitalière depuis 2007 (sauf pour les médecins)[3], les besoins sont tels que l'emploi dans les seules professions sanitaires à l'hôpital public pourrait croître de 1 % par an contre 1,7 % par an dans le privé. En tenant compte de cette dynamique d'emploi, les besoins de recrutement devraient

[1] Babet C. *et al.* (2024). « Démographie des infirmières et des aides-soignantes. Méthodologie de construction de séries longues », *Drees méthodes*, n° 15, juin.

[2] Anguis M. *et al.* (2021), *op. cit.* et projections des infirmiers à paraître.

[3] Source : enquête Emploi.

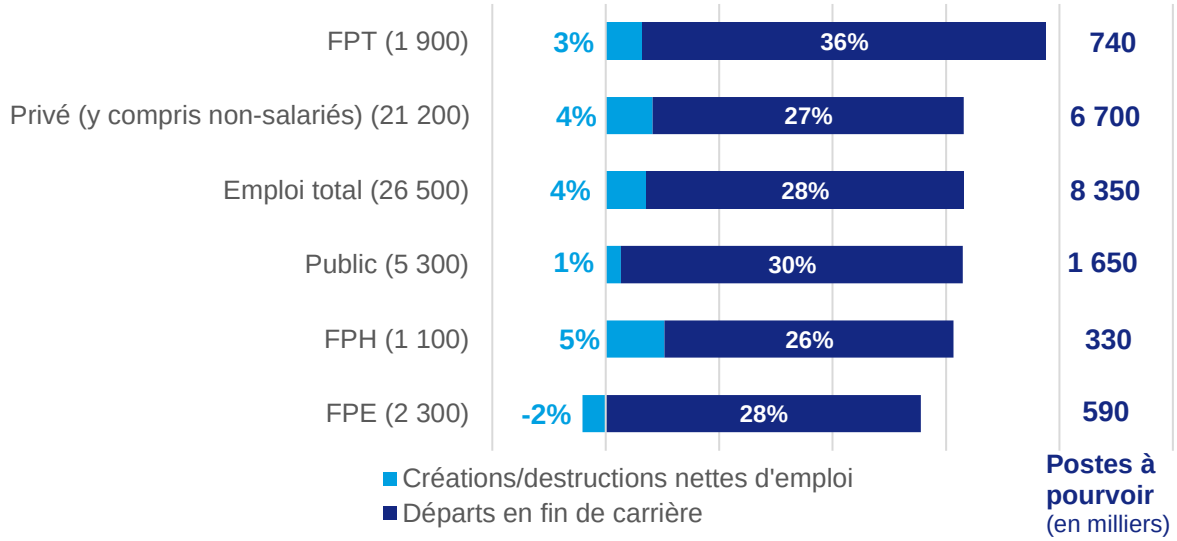
néanmoins rester plus contenus qu'en moyenne, les départs de seniors étant moins nombreux.

Le cas des collectivités territoriales

Ce sont dans les collectivités locales que la part des besoins de recrutement[1] devra être – en pourcentage de l'emploi 2019 – la plus importante des secteurs publics et privé. Leur dynamique passée d'emploi a été plus forte que dans les autres versants en raison notamment des transferts de compétences qui ont accompagné les lois de décentralisation. Prolongée à 2030, cette tendance aboutirait à une création d'emploi du même ordre de grandeur que dans le reste de l'économie. Si on l'ajoute aux départs très nombreux des seniors, quatre postes actuels sur dix devraient être à pourvoir d'ici 2030, contre trois sur dix en moyenne.

À l'opposé, la part des besoins de recrutement dans la fonction publique d'État sera la plus faible de tous les versants et inférieure à la moyenne des emplois. Une partie des postes laissés vacants par les seniors ne devrait pas être remplacée, poursuivant la décrue des effectifs de titulaires entamée depuis 2005.

Graphique 59 – Taux de postes à pourvoir selon le type d'employeur d'ici 2030 (en pourcentage de l'emploi de 2019)



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre parenthèses figurent les effectifs en milliers de travailleurs. Le taux de postes à pourvoir rapporte le volume des départs en fin de carrière et des créations nettes d'emplois sur 2019-2030 au stock d'emplois en 2019 (moyenne 2017-2019). Les postes à pourvoir d'ici 2030 représenteraient 31 % de l'emploi

[1] Les créations/destructions nettes d'emploi et les départs en fin de carrière.

de la fonction publique en 2019, soit 30 % de départs en fin de carrière et 1 % de créations d'emplois, ce qui représente 1,65 million de postes.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

3. Moins de débutants disponibles pour la fonction publique

D'ici 2030, la croissance des effectifs de jeunes sortant de formation initiale devrait être plus élevée en début de période et ralentir à l'horizon de la projection, suivant en cela la baisse de la fécondité. Leur composition devrait, quant à elle, prolonger l'élévation du niveau d'études, les sortants de formation initiale étant plus souvent diplômés de master ou doctorat et les sorties sans diplôme s'amenuisant (voir infra). Si on prolonge les comportements passés d'insertion professionnelle des jeunes sortis du système éducatif depuis trois ans (voir Chapitre 4), les nouveaux entrants sur le marché du travail devraient continuer de moins s'insérer dans la fonction publique au profit du privé. Le taux de jeunes débutants devrait y être inférieur à la moyenne de l'emploi, avec des différences marquées selon les versants, qui tient en partie aux caractéristiques des métiers déjà évoqués.

Encadré 10 – Les projections de jeunes débutants publics

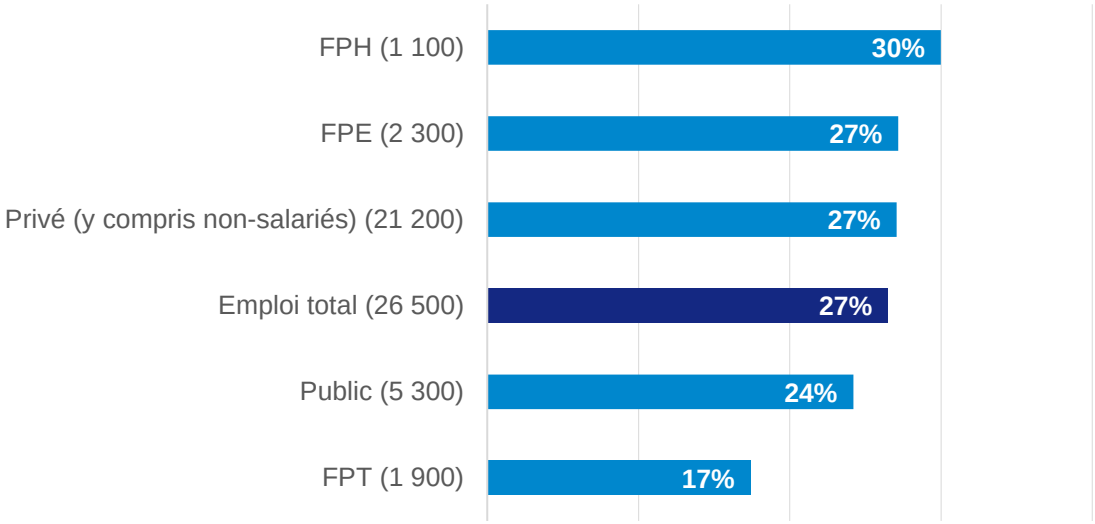
Les projections de jeunes débutant dans le secteur public par métiers sont issues de *Métiers 2030*. Un jeune débutant est un jeune en emploi, de moins de 39 ans, sorti du système éducatif trois ans auparavant. Les flux anticipés dans *Métiers 2030* résultent d'une part de la projection du nombre de sortants de formation initiale réalisée par la DEPP et d'autre part de l'affectation de ces jeunes qui se porteraient sur le marché du travail à un métier, une répartition estimée à partir des enquêtes *Génération* 2013 et 2016 du Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq). L'estimation du flux de jeunes débutants repose également sur une hypothèse de convergence de leur taux de chômage avec celui de la population totale. Elle conduit donc à augmenter tendanciellement la part des jeunes débutants en emploi à l'horizon 2030 quel que soit le type d'employeur.

La part cumulée des jeunes débutants dans le secteur public par métier est celle observée dans les enquêtes Emploi en continu de l'Insee empilées sur huit ans (2011-2019). Elle sert de clé de répartition aux projections initiales de jeunes débutants. Il n'est donc pas fait d'hypothèse sur la modification des comportements d'orientation des jeunes à l'horizon 2030 selon le type d'employeur. Par cohérence avec les déclinaisons d'emploi public, l'enquête Emploi en continu a été préférée aux enquêtes Générations qui, de surcroît, renseignent moins bien l'emploi public dans les enquêtes passées (pas de catégorie juridique de l'employeur avant 2017).

Les projections de jeunes débutant dans le secteur public, comme celles réalisées indépendamment de l'employeur, suppose que l'orientation des jeunes sortant de formation initiale vers des métiers ne change donc pas par rapport à ce qui est observé

dans les dernières enquêtes. Le raisonnement à comportement inchangé permet d'identifier les marges de manœuvre pour inciter les jeunes à rejoindre des métiers où ils sont peu nombreux et qui ont potentiellement de forts besoins de recrutement.

Graphique 60 – Taux de jeunes débutants selon le type d'employeur d'ici 2030, en pourcentage de l'emploi de 2019



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre parenthèses figurent les effectifs en milliers de travailleurs. D'ici 2030, le flux de jeunes débutants en emploi dans la fonction publique hospitalière représenterait 30 % des emplois de 2019.

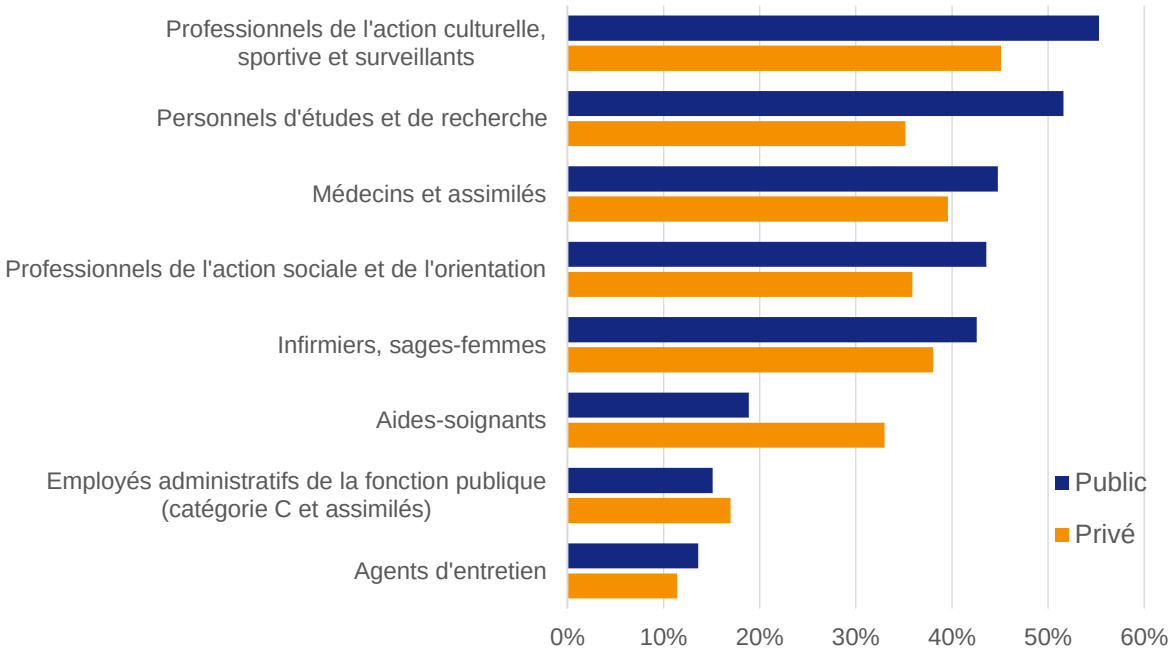
Source : France Stratégie à partir de Métiers 2030 (France-Stratégie/Dares) ; des enquêtes Génération du Céreq 2013 et 2016 ; des projections de sortants du système éducatif entre 2017 et 2027 (Depp) et des enquêtes Emploi en continu (2011-2019)

Si la fonction publique reste un lieu privilégié d'insertion des jeunes professionnels exerçant des professions sanitaires et sociales (à l'exception des aides-soignants), ils ont aussi tendance à quitter ces emplois pour se tourner vers le privé, après cette première expérience. Cela relève de stratégies de carrière mais aussi de conditions de travail (voir Seconde Partie).

Exception à cette règle d'attractivité de l'hôpital public pour les sortants de formation initiale, d'ici 2030 les jeunes seraient moins nombreux à débuter comme aides-soignants dans le public que dans le privé, alors même que les besoins de recrutement ont été conséquents (départs en fin de carrière et créations de postes) et devraient le rester.

Dans le reste des professions mi-publiques, mi-privées, le secteur public continuerait de recruter une part plus grande de jeunes débutants (voir Graphique 61), à l'exception des employés administratifs de la fonction publique.

Graphique 61 – Taux de jeunes débutants dans les métiers mi-publics, mi-privés (en pourcentage de l'emploi de 2019)



Note : les métiers retenus ont des volumes d'emploi public supérieurs à 60 000 et d'emploi privé supérieurs à 100 000[1].

Champ : France métropolitaine.

Lecture : d'ici 2030, le flux de jeunes débutants exerçant comme personnels d'études et de recherche représenterait 52 % des emplois de 2019 dans la fonction publique et 35 % dans le secteur privé.

Source : France Stratégie, à partir de Métiers 2030 *(France Stratégie/Dares)*

[1] Les employés administratifs de la fonction publique sont retenus car on y retrouve les agents ou adjoints administratifs, les agents de constatation ou de recouvrement des impôts, du trésor ou des douanes mais aussi les employés de la Poste qui n'appartiennent pas à la fonction publique.

CHAPITRE 4

DES VIVIERS QUI SE CONTRACTENT ?

Comme on l'a vu au Chapitre 1, la fonction publique a pu satisfaire ses besoins croissants d'agents – et notamment d'agents qualifiés nécessités par la structure de l'emploi et les conditions strictes de prérequis en matière de diplôme – par le recours à des viviers eux-mêmes en expansion : femmes et travailleurs diplômés, notamment parmi les catégories d'origine sociale modeste pour lesquelles l'emploi public a pu constituer une voie privilégiée d'ascension sociale (voir Chapitre 6). La sociologie de l'emploi public en est aujourd'hui le reflet[1]. Ces viviers ne sont pas cependant extensibles à l'infini et la concurrence qu'exerce sur eux le secteur privé fait courir un risque sur les capacités de recrutement de la fonction publique pour faire face aux besoins dans les années à venir, au-delà des tensions prévisibles liées aux perspectives démographiques. Ces tensions pourraient ainsi s'avérer plus fortes que celles projetées ci-dessus.

1. Femmes et diplômés : des viviers essentiels de la fonction publique

1.1. Une féminisation aujourd'hui généralisée

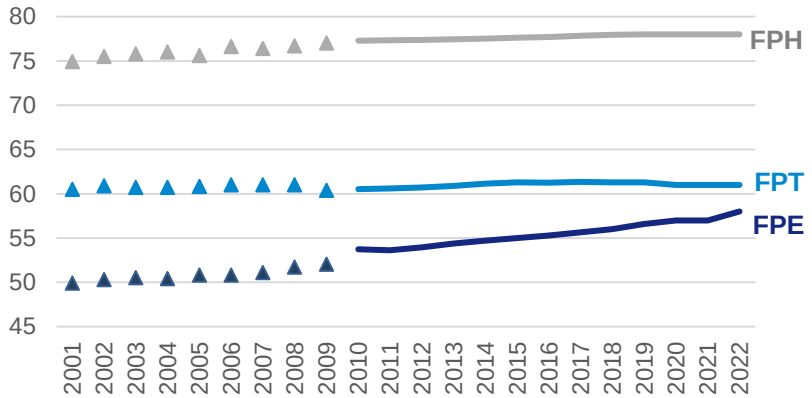
La surreprésentation des femmes touche les trois versants de la fonction publique et tout particulièrement la FPH, où le taux de féminisation tutoie les 90 % (poids des infirmières et aides-soignantes). Si ce taux paraît relativement stabilisé dans la FPT, (autour de 60 %) depuis les années 2000 il continue à progresser dans la FPE (voir Graphique 62).

Dans les trois versants, la féminisation concerne presque toutes les catégories d'emploi, à l'exception notable de l'encadrement supérieur (A+) et des catégories B de la FPE (poids

[1] Nous reviendrons plus loin (Seconde Partie) sur d'autres spécificités de la sociologie de l'emploi public – reproduction statutaire, origines et trajectoires sociales notamment – qui peuvent être analysées à l'aune de la question des déterminants de l'attractivité.

des policiers, gendarmes et autres militaires – bien que ces professions connaissent également des taux de féminisation croissants[1]).

Graphique 62 – Part des femmes selon le versant et 2001 et 2022, en pourcentage

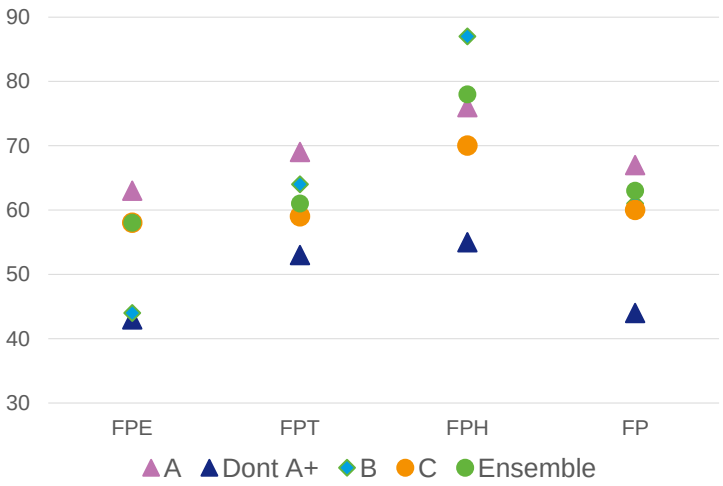


Note : les données sur la période 2001-2009 ne sont pas des séries longues et sont issues des rapports annuels de la DGAFP. L'interprétation des évolutions sur cette période doit donc se faire avec prudence. Ces taux de féminisation étant calculés sur des grosses masses, l'impact du passage à la DSN est négligeable.

Champ : emplois principaux, tous statuts. France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés, y compris militaires.

Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Éditions 2002 à 2011 *(pour 2001-2009) et Séries longues (pour 2010-2019) ; DGAFP (2024),* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024 *(pour 2020-2022)*

Graphique 63 – Part des femmes selon la catégorie hiérarchique au 31 décembre 2022, en pourcentage



Champ : emplois principaux, tous statuts. France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés, y compris militaires.
Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2024

[1] Gautier F. (2018), « Une "résistible" féminisation ? Le recrutement des gardiennes de la paix », *Travail, genre et sociétés*, n° 39, p. 159-173, avril.

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 7

Une féminisation forte et ancienne, mais qui varie avec le niveau d'enseignement, la discipline et le concours

Comme on l'a vu plus haut, dans le premier degré, la féminisation de l'enseignement a été précoce et massive : alors qu'elles étaient déjà majoritaires, les femmes enseignantes ont vu leur nombre doubler entre 1954 et 1980, tandis que celui des hommes a augmenté seulement d'un tiers. Le taux de féminisation est passé dans le même temps de 65 % à 74 %. Après une certaine stabilisation durant les années 1980, ce taux a repris sa croissance pour atteindre 84,8 % en 2023 (voir Graphique 17, Chapitre 1). Dans le second degré[1], la féminisation, réelle, est moins radicale et plus différenciée en fonction du niveau de concours et des disciplines enseignées. Elle est en très légère augmentation ces dernières années. Depuis 2008, la part des femmes dans l'ensemble des enseignants du second degré est passée de 57,8 % à 58,5 %, celle des agrégées de 50,8 % à 53,9 %, celle des certifiées de 63,8 % à 65 %. La situation varie cependant selon les disciplines : près de 8 enseignants de langues sur 10 sont des femmes. Elles sont bien moins nombreuses dans les disciplines scientifiques, en particulier chez les agrégés[2], parmi les professeurs en postes comme parmi les lauréats aux concours (21 % des lauréats de l'agrégation de mathématiques, 35 % des lauréats du CAPES en 2022[3]).

Tableau 5 – Le taux de féminisation en 2023 des enseignants du second degré général, par discipline, en pourcentage

	Secteur public en %	Secteur privé en %	Total
Philosophie	39	44	40
Lettres	79	83	80
Langues	83	87	84
Histoire-géographie	50	56	51
Sciences économiques et sociales	49	55	51
Mathématiques	44	55	47
Physique-chimie	43	51	44
Biologie-géologie	66	72	67
Éducation musicale	55	59	56
Arts plastiques	70	77	72
Éducation physique et sportive	41	36	40
Total disciplines générales	**61**	**67**	**63**

Champ : France, public et privé sous contrat — Source : DEPP, séries chronologiques

[1] Compte tenu de l'évolution de la morphologie de l'enseignement secondaire sur la période, et des corps et des concours d'enseignants du second degré, les données sur les effectifs sont plus difficiles à consolider.

[2] Cacouault-Bitaud M. (2008), « Les personnels du second degré au regard du genre », *Idées économiques et sociales*, vol. 153, p. 28-35.

[3] DEPP (2023), *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire 2022-2023*, octobre.

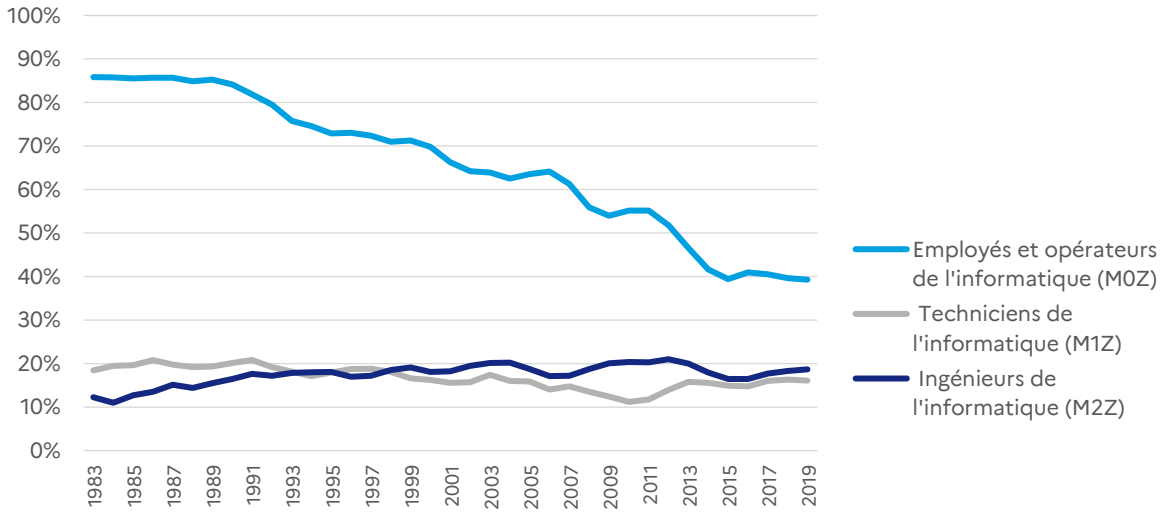
MÉTIERS DU NUMÉRIQUE – FOCUS N° 4

Une féminisation plus importante dans le public que dans le privé, mais qui demeure faible

La fonction publique contribue à la féminisation (limitée) de métiers qui demeurent dans l'ensemble extrêmement masculins. Dans le secteur numérique, la part des femmes reste globalement faible. Aujourd'hui, sur le marché de l'emploi privé, les métiers du numérique sont encore très majoritairement occupés par des hommes. En 2023, la part des femmes en emploi exerçant une profession du numérique était de 24 % (contre 49 % dans la population totale en emploi[1]).

Si l'on se réfère aux métiers cœur du numérique, la présence des femmes a même diminué depuis trente ans. Cette tendance peut s'expliquer par le fait que les emplois les moins qualifiés pour ces métiers (opérateurs, pupitreurs) étaient majoritairement occupés par des femmes et qu'ils ont disparu avec l'évolution des technologies.

Graphique 64 – Évolution de la part des femmes dans les emplois du domaine professionnel de l'informatique (1983-2019)



Source : Insee, Enquêtes emploi en continu

Au sein de la fonction publique, la féminisation de ces métiers reste également faible, bien que légèrement supérieure à celle du secteur privé (dans la FPE).

[1] Insee (2023) Caractéristiques des personnes en emploi exerçant une profession du numérique selon le sexe https://www.insee.fr/fr/statistiques/6797392

Tableau 6 – Part des femmes dans les emplois publics pour les métiers du numérique en 2019

	Total des effectifs	Pourcentage de femmes
FPE	21 379	27 %
FPT	17220	24 %

Note : les métiers du numérique comprennent ici les agents travaillant sur les systèmes d'information mais aussi ceux qui exercent des métiers tels que la science des données, les achats, le droit, la régulation du numérique ou la lutte contre les criminalités dans l'espace numérique. Hors effectifs du ministère des Armées (28 624), opérateurs (8 090) et autorités indépendantes (368).

Source : France Stratégie d'après les données du rapport CGE/IGF (2023), Les ressources humaines de l'État dans le numérique *; et CNFPT (2021), Panorama statistique des métiers territoriaux, juin*

Si l'on se penche sur les métiers exercés par les femmes, en se fondant sur les seules données disponibles de la fonction publique territoriale, on constate d'importantes disparités selon les professions. Les secteurs à forte composante technologique, tels que la gestion des réseaux ou la cybersécurité, restent des domaines où les femmes sont largement sous-représentées.

Tableau 7 – Détail de la part des femmes dans les emplois de la FPT pour les métiers du numérique

	Métiers	Effectifs	Pourcentage de femmes
Métiers du management	Directeur des systèmes d'information (SI)	1 720	16,9
	Responsable production et supports SI	810	20,3
	Responsable des études et applications SI	380	31,0
Métiers d'expertise	Chef de projet études et développement SI	2 150	36,0
	Chef de projet SI géographique	1 220	33,5
	Responsable de sécurité SI	470	10,8
Métiers de gestion	Administrateur SI et base de données	990	18,5
	Chef de projet en communication numérique	850	40,0
	Chargé de réseaux télécom	1 410	9,1
	Support services SI	7 220	20,1

Source : CNFPT (2021), Panorama statistique des métiers territoriaux, juin

Cette situation est donc loin de refléter les tendances générales de féminisation des métiers publics constatées depuis les années 2000.

1.2. Une part croissante et supérieure à celle du privé des diplômés dans tous les versants et pour toutes les générations

Dans tous les versants

La répartition par niveau de diplôme des agents des trois versants de la fonction publique, en évolution depuis 2014, est publiée dans le rapport annuel de la DGAFP de 2023. Elle montre à la fois une surreprésentation des diplômés du supérieur par rapport au privé et une élévation du niveau moyen de diplôme depuis dix ans dans tous les versants. En 2022, les plus diplômés (bac +3 et plus) représentent 42 % des agents dans le public et 36 % des salariés du privé.

Encadré 11 – Niveau de diplôme des agents publics
Extrait du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* de la DGAFP (2024)

« En 2022, 57 % des agents publics détiennent un diplôme du supérieur, contre 42 % dans le secteur privé. En 2014, la proportion était respectivement de 50 % et 34 %, soit une progression respective de sept et huit points dans chacun des secteurs.

Par rapport au secteur privé, c'est dans la FPE (76 %) et dans la FPH (54 %) que la part des diplômés du supérieur est la plus importante, tandis qu'elle est la plus faible dans la FPT (33 %). En particulier, dans la FPE, 33 % des agents sont titulaires d'un diplôme de niveau licence ou maîtrise, contre 11 % dans le secteur privé, et 31 % d'un diplôme de niveau master ou doctorat, contre 15 % dans le secteur privé.

La FPT accueille plus d'actifs peu diplômés que le secteur privé : 15 % de ses agents sont sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de niveau CEP ou brevet des collèges, contre 14% des salariés du privé, et 30 % d'un diplôme de niveau CAP, BEP ou équivalent, contre 21 % dans le privé.

Tableau 8 – Répartition par niveau de diplôme des agents des trois versants de la fonction publique en %

	2014						2022					
	Aucun diplôme, CEP ou brevet des collèges	CAP, BEP ou équivalent	Baccalauréat	Bac + 2	Licence ou maîtrise	Master ou doctorat	Aucun diplôme, CEP ou brevet des collèges	CAP, BEP ou équivalent	Baccalauréat	Bac + 2	Licence ou maîtrise	Master ou doctorat
FPE	5	8	17	14	38	17	3	5	16	12	33	31
FPT	22	32	19	13	9	5	15	30	22	13	11	9
FPH	8	29	15	29	8	10	4	26	16	22	17	15
Ensemble de la FP	**12**	**21**	**18**	**17**	**22**	**11**	**8**	**18**	**18**	**15**	**22**	**20**
Secteur privé	**19**	**26**	**20**	**16**	**12**	**6**	**14**	**21**	**23**	**16**	**11**	**15**

Champ : France (hors Mayotte), salariés des secteurs public et privé, hors stagiaires et bénéficiaires d'emplois aidés.

Lecture : en 2022, 31 % des agents de la FPE sont diplômés d'un master ou d'un doctorat.

Source : Insee, enquêtes Emploi ; traitement DGAFP - SDessi

Dans la fonction publique, comme dans le secteur privé, les jeunes sont plus diplômés que leurs aînés : 58 % des moins de 35 ans ont un diplôme du supérieur, contre 49 % des agents de 50 ans et plus. Toutefois, ce n'est pas le cas dans la FPE, où les plus jeunes détiennent moins souvent un diplôme du supérieur que les plus anciens (71 %, contre 75 % des 50 ans et plus et 77 % tous âges confondus), du fait d'une proportion plus importante de militaires chez les jeunes.

Dans la FPE et la FPT, les femmes sont plus souvent diplômées du supérieur que les hommes. Dans la FPE, 82 % des femmes ont un diplôme de niveau supérieur, contre 69 % des hommes. Elles sont surreprésentées chez les enseignants, corps de catégorie A qui comprend une part importante des effectifs de la FPE. Dans la FPT, 35 % des femmes ont un diplôme de niveau supérieur, contre 32 % des hommes. Cet écart est, comme dans le secteur privé, davantage prononcé chez les moins de 35 ans. Dans la FPH, les parts des hommes et des femmes diplômés du supérieur sont identiques (54 %). Cependant, un homme sur trois est cadre (ou profession intellectuelle supérieure, notamment médecin), contre une femme sur dix. À catégorie socioprofessionnelle identique, les femmes sont ainsi plus diplômées que les hommes. »

Extrait de DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, p. 36 et 37*

Dans toutes les générations… mais des écarts qui tendent à se réduire

On retrouve cette surreprésentation des **diplômés de l'enseignement supérieur** parmi les jeunes qui démarrent leur vie professionnelle et les lauréats aux concours.

La part des diplômés du supérieur s'est en effet fortement élevée parmi les 25-39 ans entre 2005 et 2020 dans le public (de 48 % à 62 %) comme dans le privé (de 36 % à 50 %). Si cette part reste significativement supérieure en moyenne dans le public, l'écart public-privé s'amenuise dans les générations les plus récentes[1]. La part des diplômés parmi les débutants en emploi est aujourd'hui proche de 60 % dans les deux secteurs. La spécificité de la fonction publique caractérisée par des seuils de niveau d'études élevés pour les concours et une tendance à la surqualification (voir Seconde Partie) tend ainsi à s'estomper.

Encadré 12 – La fonction publique : un débouché pour les demandeurs d'emploi ?

Si les jeunes diplômées sont un « vivier » traditionnel de la fonction publique, celle-ci recrute également d'autres profils notamment pour des emplois moins qualifiés, accessibles pour des contractuels ou éventuellement pour des titulaires (mais sans passer par un concours).

La FPT, principal débouché pour des demandeurs d'emploi retrouvant un emploi dans la fonction publique

Ainsi une part non négligeable des demandeurs d'emploi retrouve chaque année un emploi dans l'un des versants de la fonction publique. En 2023, ils représentaient 15 % des 2,6 millions de demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi de plus d'un mois[2] (soit 390 000 personnes)[3]. Plus précisément, 7,9 % des demandeurs d'emploi ont trouvé un emploi au sein de la FPT (part comparable à celle de la FPT dans l'ensemble de l'emploi salarié). En revanche, les recrutements dans la FPE (4,6 % des recrutements de demandeurs d'emploi) et dans la FPH (2,1 %) sont en deçà de la part de ces deux versants de la fonction publique dans l'emploi salarié[4]. La FPE et la FPT tendent à attirer plus souvent des demandeurs

[1] Enquêtes Emploi en continu, calculs France Stratégie.

[2] Ces chiffres se restreignent à l'emploi principal de plus d'un mois en 2023 retrouvé par les demandeurs d'emploi toutes catégories confondues et ayant fait l'objet d'une déclaration DSN, soit 2,6 millions de demandeurs.

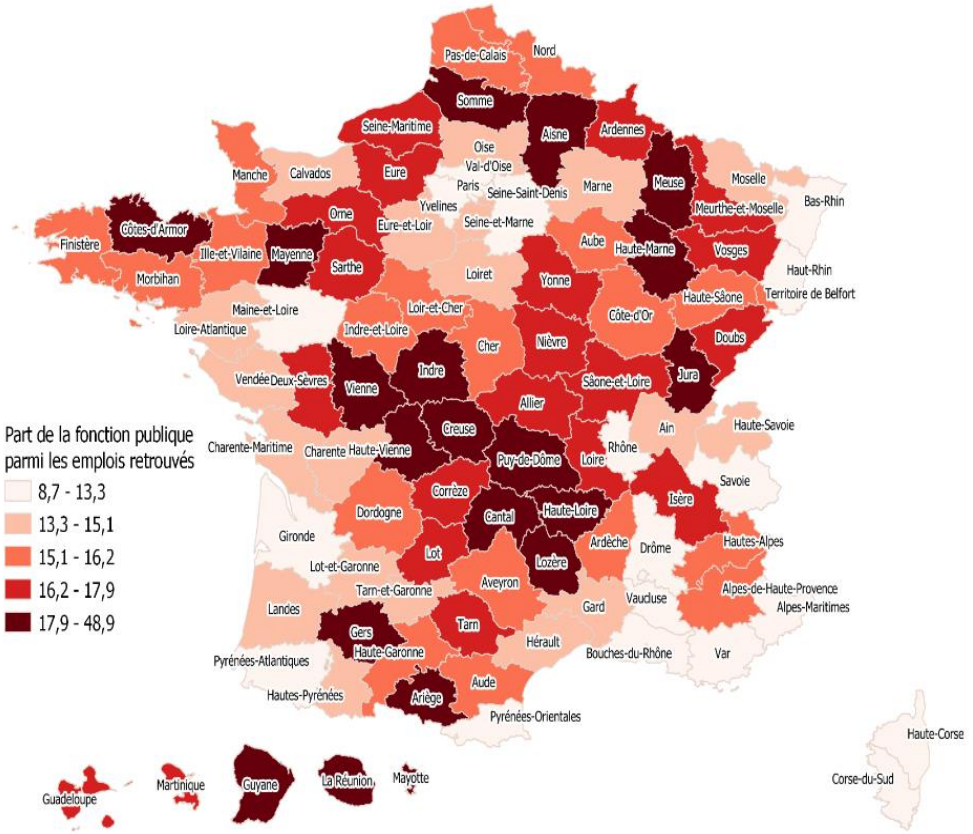
[3] France Travail, le Conseil national handicap et emploi des organismes de placement spécialisés et l'union nationale des missions locales ont établi un partenariat avec les ministères en charge des fonctions publiques pour favoriser l'accès des jeunes et des demandeurs d'emploi à la fonction publique.

[4] La FPE représente 9,5 % de l'emploi salarié total, la FPH 4,5 % et la FPT 7,3 %.

d'emploi de longue durée[1] par rapport à la FPH ou au secteur privé. Par ailleurs, ces chômeurs sont plus fréquemment recrutés en CDD dans les trois versants de la fonction publique comparativement au secteur privé (respectivement 79 %, 92 %, 85 % dans la FPE, la FPT et la FPH, contre 47 % dans le secteur privé).

Ces ex-demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi dans la fonction publique ont un profil différent de la moyenne des agents en poste : ils sont plus jeunes, moins diplômés, plus souvent des femmes et tendent à occuper des postes moins qualifiés. Les départements où leur part est la plus importante ne sont pas les départements les plus attractifs et dynamiques en termes d'emploi.

Graphique 65 – Part des demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi dans la fontion publique en 2023, par département



Champ : demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un contrat supérieur à un mois, hors intérim, en 2023. Toutes les catégories de demandeurs d'emploi sont prises en compte.

[1] Parmi les demandeurs d'emploi ayant trouvé un emploi en 2023, 41% ont une ancienneté au chômage supérieure à 12 mois. Cette part s'élève à 51% dans la FPE et 56% dans la FPT et, contre 36% dans la FPH et 39% dans le secteur privé.

Source : DSN 2023, fichier historique des demandeurs d'emploi. Données fournies par France Travail

Sur des métiers majoritairement de catégorie C et assimilés

Dans la FPE, les métiers les plus concernés sont ceux d'employés administratifs de la fonction publique (catégories C et assimilées) qui représentent 38 % des demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi contre seulement 9 % des effectifs globaux de la FPE. Dans ce versant, les demandeurs d'emploi occupent également des métiers de niveau catégorie A et B, comme les enseignants (20 %) ou les professions de l'action culturelle, sportive et surveillants (13 % contre 8,5 % des effectifs globaux de la FPE). En cohérence avec le profil des travailleurs dans ces métiers, il y a plus de femmes et de jeunes parmi les demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi dans la FPE.

Dans la FPT, 40 % des demandeurs d'emploi recrutés exercent la profession d'agents d'entretien alors que ce métier ne représente que 7,9 % des agents de la FPT en poste. Les autres grandes familles de métiers de la FPT recrutant des demandeurs d'emploi sont des métiers d'employés administratifs de catégories C (20 %) et assimilés, ainsi que les professionnels de l'action culturelle, sportive et surveillants (12 %). Les femmes représentent 69 % de ces ex-demandeurs d'emploi. À l'instar de la FPE, les individus de moins de 35 ans sont « surreprésentés » parmi les ex-demandeurs d'emploi (39 % n'ont pas dépassé cet âge contre 19 % dans l'ensemble de l'emploi de la FPT) et ils sont moins diplômés (28 % d'entre eux sont titulaires d'un diplôme du supérieur contre 33 % de l'ensemble des agents de la FPT). Les plus de 50 ans sont aussi surreprésentés (26 % ont au moins 50 ans contre 22 % dans l'ensemble des effectifs de la fonction publique et 18 % dans le secteur privé).

Plus de 60 % des demandeurs d'emploi ayant trouvé un emploi dans la FPH sont aides-soignants ou agents d'entretien (contre un tiers des effectifs globaux de la FPH). Dans ce versant, les femmes représentent 82 % de l'effectif, soit une proportion similaire à celle des effectifs globaux de la FPH (78 %). À l'instar des deux premiers versants, les anciens demandeurs d'emploi désormais agents de la FPH sont en moyenne moins diplômés : 32 % d'entre eux ont un diplôme du supérieur contre 55 % au sein des effectifs globaux de la FPH.

2. « Produit-on » suffisamment de (futurs) agents publics ?

2.1. Une concurrence accrue du secteur privé pour le recrutement des débutants

Le secteur privé recrute une part croissante des jeunes débutants

Pour pourvoir les postes vacants ou nouvellement créés dans la fonction publique, le vivier des jeunes débutants[1] est déterminant, même s'il peut être fait appel à d'autres réserves de main-d'œuvre venues du secteur privé, du chômage, de l'immigration ou de l'inactivité. Or, sur la période observée de 2007 à 2019, ce vivier a été en légère décrue[2]. On dénombre 480 000 jeunes débutants en 2019 en France métropolitaine[3], soit un niveau inférieur à 2007 (voir Graphique 66a). Depuis 2017, leurs effectifs repartent néanmoins à la hausse.

Comment a évolué sur la dernière décennie la concurrence du secteur privé auprès de ces jeunes débutants? Une manière de répondre consiste à regarder l'évolution de leur répartition selon le type d'employeur (voir Graphique 66b). On observe que 84 % sont employés dans le secteur privé en 2019, en hausse de 3 points depuis 2007. Parallèlement, la part de ceux qui débutent auprès d'un employeur public a diminué, passant de 19 % à 16 % sur la même période. Cette analyse est corroborée par l'évolution des effectifs de jeunes débutants qui baissent dans tous les secteurs, mais davantage dans le secteur public (voir Graphique 66a). Cette moindre attraction affecte surtout la fonction publique d'État qui offre moins d'opportunités d'emploi sur cette période, avec une baisse marquée de ses effectifs (voir Chapitre 1).

Depuis 2017, les effectifs de jeunes débutants dans le secteur privé repartent à la hausse (voir Graphique 66a), tirés par la forte croissance de l'emploi du secteur, tandis que le nombre de ceux qui débutent leur carrière dans le secteur public continue de diminuer. Au total, la part des jeunes débutants auprès d'un employeur public reste inférieure au poids du secteur public dans l'emploi total : 16 % des jeunes débutants exercent en 2019 dans le secteur public contre 20 % de l'ensemble des travailleurs.

---

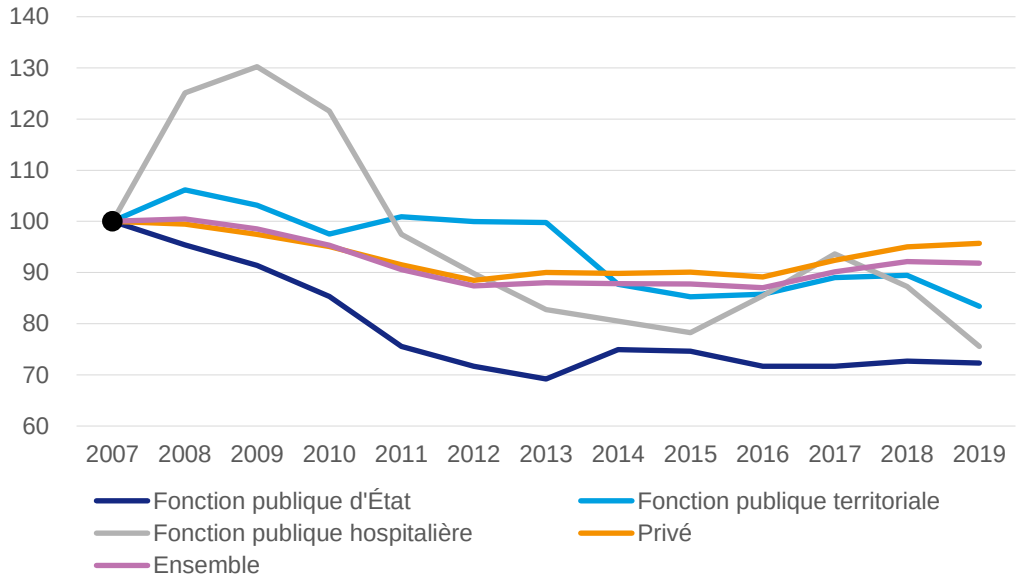
[1] Les débutants sont des jeunes en emploi sortis de formation initiale trois ans auparavant (voir Encadré 10, Chapitre 3). Cette catégorie de la population est pertinente pour analyser l'insertion professionnelle des jeunes au cours de leurs premières années de carrière.

[2] Les données des jeunes débutants ne vont pas au-delà de la moyenne 2018-2020 (2019), en raison de la rupture de série dans l'enquête Emploi en 2021.

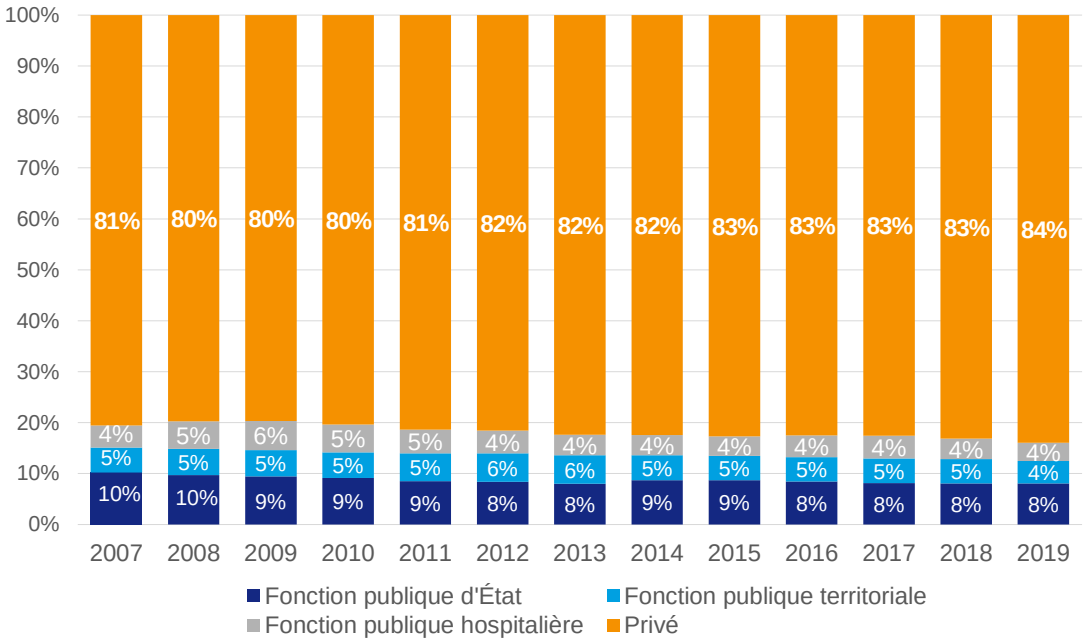
[3] Ces statistiques proviennent de l'exploitation de l'enquête Emploi de 2006 à 2020. Il n'est pas possible de prolonger ces données au-delà de 2020 en raison d'une rupture de série importante en 2021.

Graphique 66 – Les effectifs de jeunes débutants selon le type d'employeur (2007-2019)

a) Évolution des effectifs de débutants par employeur (base 100 en 2007)



b) Répartition des jeunes débutants par employeur (2007-2019)



Champ : France métropolitaine, jeunes débutants en emploi (hors apprentis en reprise d'études).

Lecture : les effectifs de jeunes débutants dans la fonction publique d'État ont diminué de 28 % depuis 2007. En 2019, 8 % des jeunes débutants travaillent auprès d'un employeur de la fonction publique d'État contre 10 % en 2007.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi en continu 2006-2020 (Insee), effectifs lissés sur trois ans

Le secteur privé exerce une concurrence croissante sur le flux de débutants diplômés, en particulier sur les plus diplômés

Si depuis 2007 les effectifs totaux de jeunes débutants sont en légère baisse, les débutants diplômés du supérieur sont en revanche de plus en plus nombreux – notamment au niveau bac +4 (Graphique 68). Les effectifs de jeunes débutants détenteurs au plus du baccalauréat sont en effet moins nombreux dans le secteur public comme dans le privé en 2019 qu'en début de période. Il n'y a donc pas de divergence d'évolution entre les deux secteurs. Entre 2007 et 2019, les effectifs de jeunes peu ou pas diplômés diminuent même davantage dans le privé (-24 % contre -16 %). Cela pourrait refléter les différences de mode de gestion de la main-d'œuvre entre les deux secteurs. Le secteur privé est plus sensible à la conjoncture et recourt davantage aux contrats très courts. Les effectifs des jeunes débutants diplômés du supérieur ont en revanche nettement augmenté depuis 2007, mais au seul profit du secteur privé. Alors que leur nombre a crû de 17 % dans le secteur privé, il a chuté de 29 % dans le secteur public. Cette captation des nouveaux diplômés du supérieur par le secteur privé résulte de dynamiques sensiblement différentes selon le niveau de diplôme considéré.

Les diplômés du supérieur court comme les non-diplômés et les titulaires d'un diplôme jusqu'au bac sont moins nombreux qu'au début de la décennie. Bien que le phénomène soit plus marqué dans la fonction publique (-75 %), le secteur privé a également recruté moins de débutants diplômés du supérieur court (-36 %). *A contrario*, les effectifs de jeunes débutants diplômés de niveau bac +4 et plus ont fortement augmenté, une croissance exclusivement tirée par le secteur privé (+63 %) (voir Graphique 68). Au sein du secteur public, les effectifs sont globalement stables sur la décennie 2007-2019 (-2 %), avec un décrochage assez net à partir de 2017 par rapport au secteur privé.

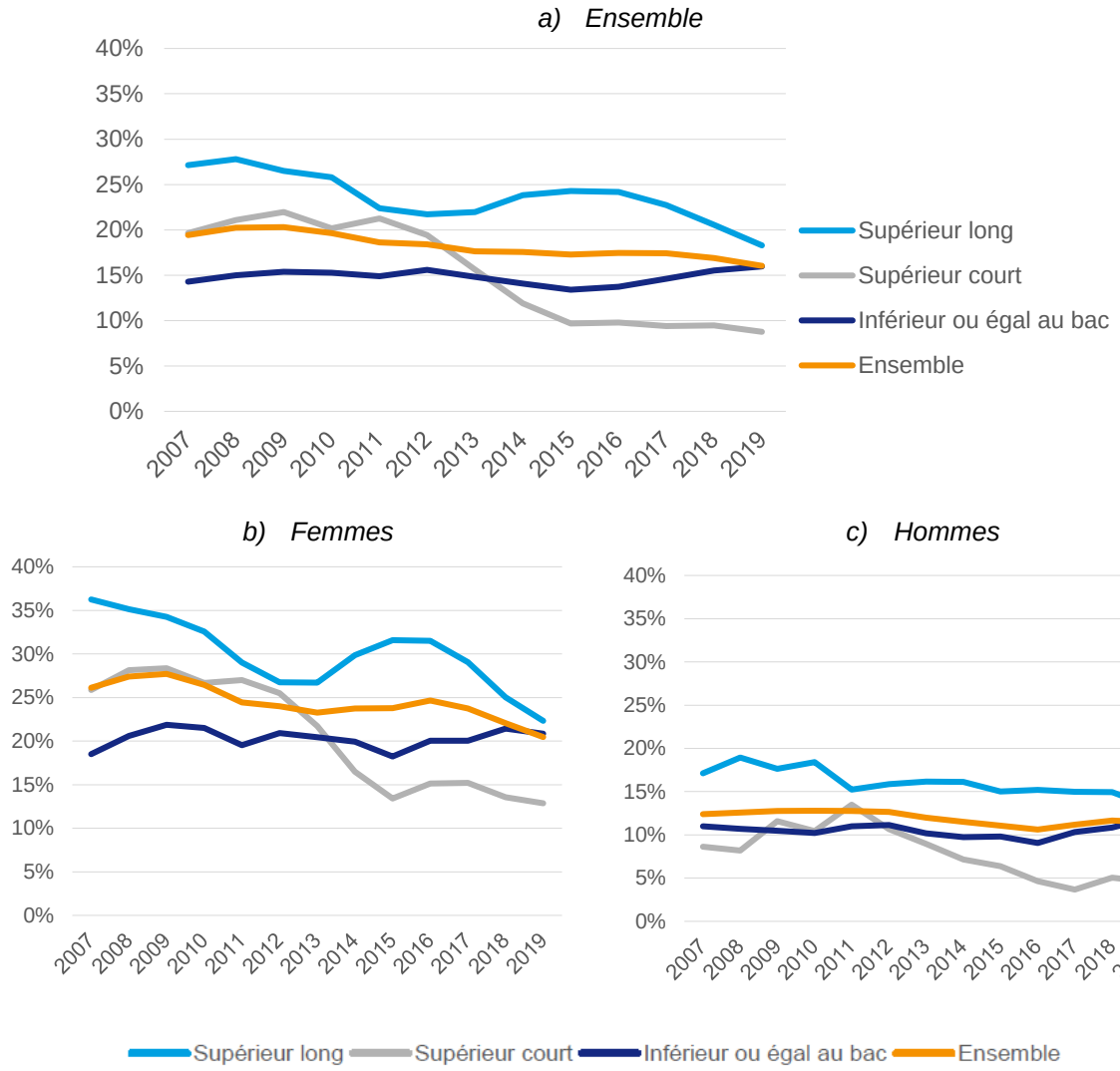
Dans la mesure où une proportion plus importante de travailleurs est diplômée du supérieur dans la fonction publique (voir Encadré 11 *supra),* on peut s'interroger sur l'effet de concurrence entre le secteur privé et le secteur public sur cette population particulière, en particulier au niveau bac +4 et plus. À cet égard, on peut penser que la mastérisation du recrutement des enseignants et le relèvement à quatre ans des études d'infirmiers au début des années 2010 a, dans un premier temps, substitué les niveaux bac +4 (master et doctorat) aux niveaux bac +2/3. Cette substitution est particulièrement visible chez les femmes (voir Graphique 67b) : de 2014 à 2016[1], on observe une remontée de la part des jeunes débutantes diplômées du supérieur long qui est concomitante de la baisse de celle des diplômées du supérieur court. Cette substitution ne s'observe pas chez les hommes car les enseignants et les infirmiers sont majoritairement des femmes[2].

[1] Ce sont donc des jeunes sortis de formation initiale en 2011, 2012 et 2013.

[2] Elles comptent pour 83 % des professeurs des écoles, 60 % des professeurs du secondaire et 85 % des infirmiers. Voir les « Portraits statistiques des métiers » publié par la Dares.

Depuis le milieu des années 2010, les débouchés vers le secteur public sont donc moindres pour les diplômés du supérieur court (y compris licence). Dans le secteur privé, la croissance des effectifs des diplômés du supérieur long est continue et plus forte depuis 2017, en lien avec l'embellie de l'emploi dans ce secteur. On peut donc penser que la concurrence exercée par le secteur privé sur ces diplômés du supérieur s'est fortement accrue. Au-delà des seuls métiers de l'enseignement et de la santé évoqués plus haut, cette concurrence a probablement élargi les débouchés pour les femmes très diplômées.1

Graphique 67 – Évolution de la part des jeunes débutants dans le secteur public selon le sexe et le niveau diplôme (2007-2019)



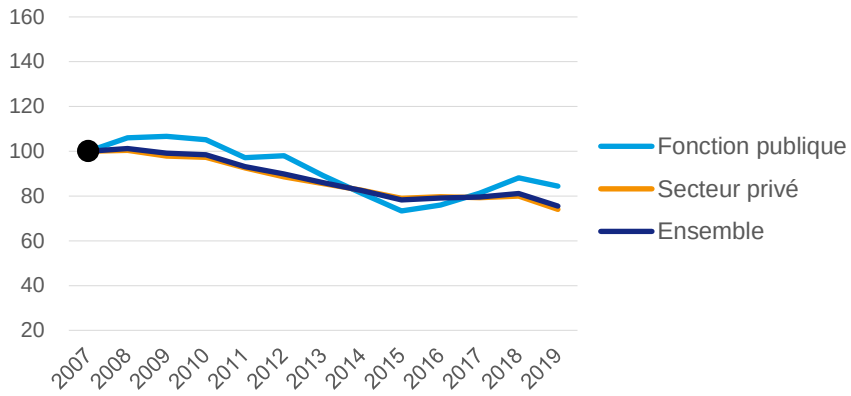
Champ : France métropolitaine. Jeunes débutants (hors apprentis en reprise d'études).

Lecture : en 2019, 18 % des jeunes débutants diplômés d'un niveau bac +4 et plus sont employés dans le secteur public (22 % des jeunes femmes et 13 % des jeunes hommes).

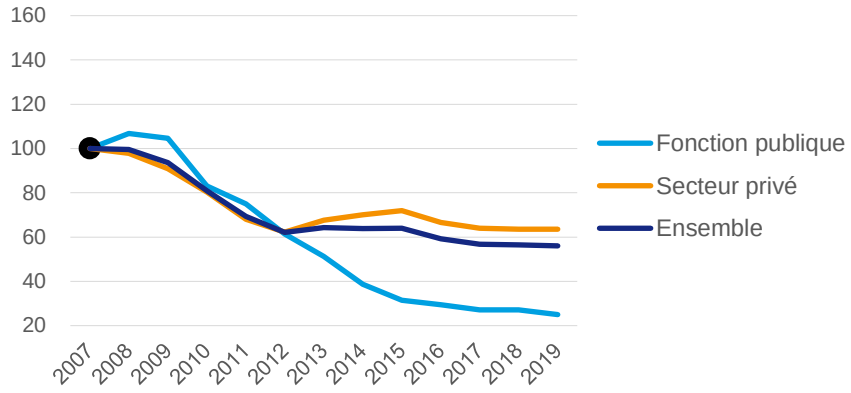
Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi en continu 2006-2020 (Insee)

Graphique 68 – Évolution des effectifs de débutants selon le niveau de diplôme et le type d'employeur (2007-2019, base 100 en 2007)

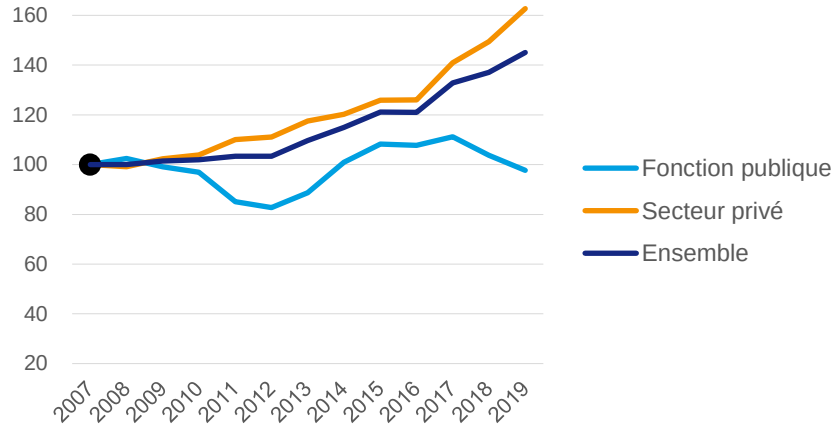
a) Inférieur ou égal au bac



b) Supérieur court : bac +2 ou bac +3



c) Supérieur long : au moins bac +4



Champ : France métropolitaine, jeunes débutants en emploi (hors apprentis en reprise d'études).

Lecture : entre 2007 et 2019, les effectifs de jeunes débutants diplômés d'un bac +4 et plus ont progressé de 63 % dans le secteur privé contre -2 % dans la fonction publique.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi en continu 2006-2020 (effectifs lissés sur trois ans)

Une concurrence qui affecte aussi les débutants issus des filières de viviers traditionnels de la fonction publique

La fonction publique ne recrute pas dans les mêmes spécialités de formation que le secteur privé, essentiellement parmi les diplômés du supérieur. Les spécialités de formation des jeunes débutants qui n'ont pas dépassé le baccalauréat sont moins hétérogènes entre les secteurs public et privé.

Dans l'ensemble des jeunes diplômés du supérieur que recrute la fonction publique, la part des filières mathématiques, ingénierie et systèmes est bien plus faible que dans le privé : parmi les jeunes diplômés du supérieur employés dans le secteur public trois ans après leurs études initiales, aux alentours de 6 % sont issus des filières mathématiques, ingénierie et systèmes[1], contre 29 % dans le secteur privé. Les disciplines qui pèsent le plus parmi les jeunes diplômés du supérieur du secteur public sont les sciences humaines et sociales[2], dont est issue une grande partie des enseignants, et les sciences du vivant, de la terre, de la matière et de l'univers[3] dont sont issues les professions de santé. Les filières de gestion[4] représentent enfin 15 % des jeunes diplômés du supérieur, employés par la fonction publique en début de carrière, contre 37 % dans le privé.

Pour mesurer l'évolution des « viviers » d'agent public, il est dès lors nécessaire de mener une analyse sur les débutants par niveau et spécialité de diplômes, en s'intéressant plus particulièrement aux filières les plus « pourvoyeuses » d'agents publics (nous reviendrons sur l'évolution de ces filières elles-mêmes). Or, cette analyse met en lumière des évolutions potentiellement préoccupantes pour les recrutements de la fonction publique (voir Tableau 8).

Si la fonction publique a en effet moins besoin de certains types de profil de spécialités que le secteur privé, elle a aussi plus de difficulté à les recruter. Elle ne bénéficie notamment pas de la croissance en emploi des jeunes diplômés du supérieur dans les filières mathématiques, ingénierie et systèmes, presque intégralement captées par le privé – ce qui est cohérent avec les difficultés connues pour le recrutement d'enseignants de mathématiques comme d'informaticiens. De même, le nombre de jeunes diplômés du supérieur en sciences de gestion débutant en emploi a plutôt tendance à décliner depuis dix ans, essentiellement dans la fonction publique. Dans cette discipline et à ce niveau d'études, ceux qui entament leur carrière dans le public sont sous-représentés (12 %),

[1] Inclut notamment les mathématiques, les technologies numériques, industrielles et du bâtiment.

[2] Inclut notamment la philosophie, l'histoire, la psychologie, la littérature et la géographie.

[3] Inclut notamment le sanitaire et social, la physique, la chimie et les sciences de la vie et de la terre (y compris agronomie et agriculture).

[4] Inclut notamment l'économie, le droit, les finances et le secrétariat.

comme ceux issus des filières scientifiques. Les jeunes qui n'ont pas dépassé le baccalauréat en gestion sont en revanche plus nombreux à s'insérer dans le public et leur emploi est stable dans ce secteur alors qu'il décline dans le privé.

Mais c'est surtout en sciences du vivant, de la terre, de la matière et de l'univers et en sciences humaines et sociales, viviers traditionnels de la fonction publique, que le déclin de l'emploi des jeunes diplômés du supérieur influe sur le renouvellement générationnel de l'emploi public. La baisse est plus marquée dans les filières qui conduisent entre autres aux métiers de santé que dans celles dont la majorité des enseignants, notamment du primaire, sont issus (voir Tableau 9).

Tableau 9 – Effectifs de jeunes débutants diplômés du supérieur par filière en 2019 (en milliers), et croissance sur la période 2007-2019

Spécialité de formation	Public en 2019	TCAM 2019/2007	Privé en 2019 (y compris non salariés)	TCAM 2019/2007	Total en 2019	TCAM 2019/2007
Mathématiques, ingénierie et systèmes	3	-5 %	72	2 %	**75**	1,1 %
Sciences du vivant, de la matière, de la terre et de l'univers	14	-4 %	48	3 %	**61**	0,8 %
Sciences humaines et sociales	26	-1 %	40	1 %	**65**	0,3 %
Sciences de gestion, économie et droit	6	-7 %	89	0 %	**94**	-0,2 %
Non renseigné	0		2		**2**	
Total	**48**	**-3 %**	**250**	1 %	**298**	0,5 %

TCAM = taux de croissance annuel moyen

Champ : France métropolitaine, jeunes débutants (hors apprentis en reprise d'études).

Lecture : sur la période 2007-2019, les effectifs de jeunes débutants diplômés du supérieur en sciences du vivant, de la matière, de la terre et de l'univers augmentent en moyenne de 0,8% par an, soit -4% dans le secteur public et de +3% dans le secteur privé.

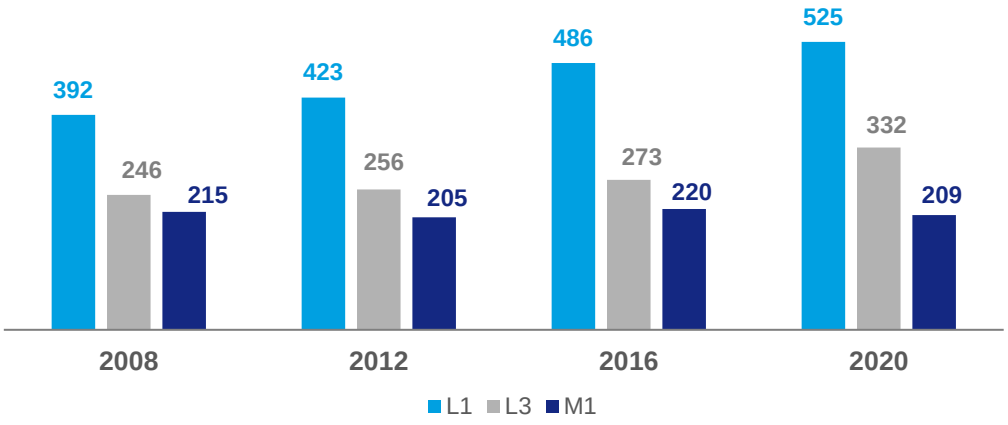
Sources : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi en continu 2006-2020 (Insee), parts lissées sur trois ans

En définitive, c'est pour l'ensemble des filières, qu'elles aient ou non traditionnellement la fonction publique comme débouché de prédilection, que la part et les effectifs de ceux qui la choisissent diminuent.

2.2. Des filières « pourvoyeuses » d'agents publics elles-mêmes de moins en moins attractives ?[1]

L'analyse plus fine de l'évolution récente des effectifs étudiants par filière permet d'approcher la question de l'alimentation des viviers de futurs fonctionnaires en amont du concours ou du diplôme. Est-elle suffisante ? La question peut sembler paradoxale puisque les effectifs enregistrés dans l'enseignement supérieur sont en hausse continue depuis la rentrée 2008, une hausse seulement interrompue à partir de la rentrée 2022. À l'université, la « troisième explosion scolaire »[2] s'est avant tout traduite par une hausse des inscriptions en licence, en première année mais aussi en troisième année (voir Graphique 69). De 2008 à 2020 – période qui correspond à celle observée ci-dessus pour les débutants à partir des données de l'enquête Emploi –, le nombre d'étudiants s'inscrivant en première année de licence s'accroît en effet de 34 %, et de 35 % en troisième année de licence. La tendance est en revanche inversée pour ce qui est des inscriptions en master 1, puisque le nombre d'inscriptions en 2020 se révélait inférieur à 2008, une conséquence probable de l'introduction de la sélection à l'entrée en master 1 en 2017 (puis définitivement en 2020).

Graphique 69 – Les effectifs étudiants à l'université de 2008 à 2020, en milliers



Champ : ensemble des étudiants inscrits à l'université.

Lecture : en 2008-2009, 392 017 étudiants se sont inscrits à l'université en première année de licence.

Source : SISE Inscriptions (2008-2012-2016-2020)

[1] Travaux réalisés par Hector Girard, doctorant en sociologie au Clersé (CNRS, UMR 8019, université de Lille), pour France Stratégie.

[2] Cayouette-Remblière J. (2024), « Comment ont évolué les parcours scolaires dans l'enseignement secondaire depuis 1980 ? La dynamique des inégalités au fil des seconde et troisième explosions scolaires », *Éducation & formations*, n° 106, p. 81-107.

La progression des effectifs étudiants masque des évolutions différenciées selon les filières et les niveaux de formation, en particulier entre l'université – dont les filières générales alimentent traditionnellement les concours de la fonction publique (voir supra) et les autres types d'établissements de l'enseignement supérieur, mais aussi entre les formations offertes au sein de l'université. Les inscriptions à l'université connaissent en effet un tassement depuis quelques années. Après un ralentissement aux rentrées 2021 et 2022, elles ont enregistré un recul de 3,4 % à la rentrée 2022 (-57 000 étudiants) et une stabilisation à la rentrée 2023[1]. Les projections réalisées par le SIES montrent que la tendance devrait se prolonger, au profit notamment de la croissance du secteur privé de l'enseignement supérieur, moins susceptible de conduire à une carrière dans la fonction publique : les effectifs des étudiants inscrits à l'université en 2031 devraient être comparables à ceux de 2021 (en très légère baisse, de 0,1 % entre 2021 et 2031) alors que l'ensemble des inscrits de l'enseignement supérieur devrait connaître une hausse de 1,5 %)[2].

L'évolution des effectifs et celle de la part des inscriptions dans les différentes filières de l'université doivent être lues à l'aune de ce ralentissement global. Le cas des formations conduisant particulièrement aux concours enseignants et spécifiquement aux concours administratifs sont à cet égard particulièrement instructifs.

Un déclin relatif du vivier de recrutement des concours d'enseignants

La part et les effectifs des étudiants dans chacune des filières renseignent sur des dimensions différentes de l'attractivité. Des effectifs en baisse qui deviendraient par exemple insuffisants pour assurer un taux de sélectivité acceptable aux concours auxquels les filières préparent témoignent de tensions prévisibles et immédiates sur le recrutement. Une baisse de la part est un indice plus indirect d'attractivité (les étudiants se détournent, plus ou moins tôt, des filières préparant à la fonction publique), qui pourrait à terme se traduire par des tensions sur le recrutement – si les effectifs totaux n'augmentent pas suffisamment au regard des besoins et/ou dans un contexte de déséquilibre potentiel entre le nombre de débutants disponibles et les besoins de recrutement prévisibles (voir Chapitre 3).

Ainsi, bien que le vivier en licence se soit maintenu globalement jusqu'au début des années 2020 – avec des différences selon les filières –, sa part dans le total décroît, ce qui peut

[1] SIES (2023), « Les effectifs étudiants dans le supérieur en 2022-2023 », *Note d'information du SIES,* n° 23.11, décembre ; et SIES (2024), « Les effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur en 2023-2024 », *Note flash du SIES*, n° 19, juillet. On ne retient ici que les inscriptions à l'université au sens strict, sans prendre en compte les composantes non-universitaires des grands ensembles universitaires.
[2] SIES (2023), « Projection des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2022 à 2031 », *Note d'information du SIES,* n° 2023-04, avril.

alerter sur les perspectives à terme, et dans certaines filières, sur une réelle désaffectation des étudiants, d'autant que le nombre d'inscrits à ce niveau d'étude devrait connaître une décrue sensible à horizon 2031 (-2,6 %[1]). L'assèchement quantitatif du vivier des masters est pour sa part directement préoccupant.

Pierre Perier[2] montrait déjà, en 2016, un appauvrissement relatif du vivier des étudiants se destinant aux concours de l'enseignement, sous le double effet d'une diminution de la part des étudiants dans les formations universitaires[3] idoines au niveau licence, et d'une diversification de l'offre post-licence. Cette tendance paraît se prolonger.

Le volume d'étudiants inscrits en troisième année de licence tend en effet à augmenter depuis 2008 et ce quelles que soient les disciplines, mais cette augmentation ne revêt pas la même intensité suivant les filières considérées (voir Tableau 10). C'est ainsi que de 2008 à 2020, la part des étudiants inscrits en humanités et sciences humaines et sociales en troisième année de licence décroît légèrement (de 37,1 % à 34,8 %), au profit d'une augmentation de la part d'étudiants inscrits en sciences expérimentales (ou fondamentales).

Tableau 10 – Répartition des étudiants en troisième année de licence à l'université selon le secteur disciplinaire

	2008	2012	2016	2020	2008-2020
Droit, économie et sciences politiques	35,10 %	37,40 %	35,60 %	35,60 %	**(+) 0,50 %**
Humanités, sciences humaines et sociales	37,10 %	33,80 %	34,70 %	34,80 %	**(-) 2,30 %**
Sciences expérimentales	27,80 %	28,80 %	29,70 %	29,60 %	**(+) 1,80 %**
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	

Lecture : en 2008-2009, les étudiants inscrits en sciences expérimentale représentaient 27,8 % de l'ensemble des étudiants inscrits en troisième année de licence. Les pourcentages en vert correspondent à un accroissement, ceux en rouge à un déclin.

Champ : ensemble des étudiants inscrits à l'université en troisième année de licence.

Source : SISE Inscriptions (2008-2012-2016-2020)

Cette évolution de la répartition des étudiants n'est pas anodine puisque la plupart des enseignants ont auparavant suivi des formations en sciences humaines et sociales, là où

[1] SIES (2023), « Projection des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2022 à 2031 », *op. cit.*

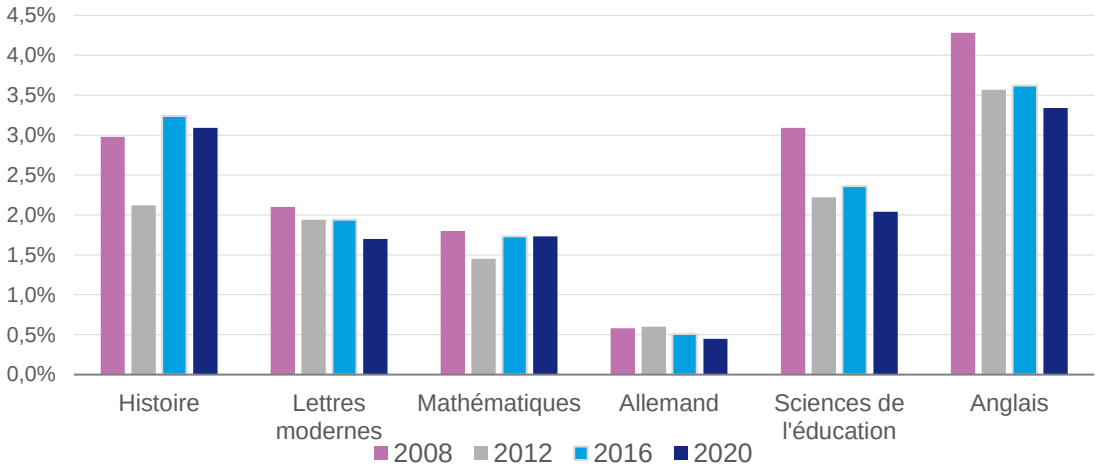
[2] Périer P. (2016), *Attractivité du métier d'enseignant : état des lieux et perspectives*, *op. cit*, 'p. 40.

[3] Malgré une augmentation de leur nombre.

les autres domaines de formation (droit, économie, sciences politiques, sciences expérimentales) nourrissent davantage les emplois du secteur privé (voir ci-dessus). Autrement dit, l'accroissement du vivier des étudiants inscrits dans des filières alimentant les concours d'enseignement en troisième année de licence s'est fait à une vitesse plus faible que l'augmentation globale des effectifs étudiants à ce niveau de formation à l'université (pour mémoire +35 % entre 2008 et 2020). Cette tendance devrait se prolonger, voire s'aggraver : on observait déjà en 2022 une diminution nette des effectifs en L3 arts-lettres-langues-SHS de 5,4 % par rapport à l'année précédente[1], et le nombre d'étudiants inscrits en troisième année de licence dans ces disciplines devrait décroître de plus de 6 % entre 2021 et 2031[2].

Si l'on s'intéresse à une maille plus fine aux disciplines, la tendance est aussi à une diminution de la part des étudiants inscrits en troisième année de licence dans une formation destinant notamment aux métiers de l'enseignement, parmi l'ensemble des étudiants inscrits en troisième année de licence à l'université. La diminution de cette part relative apparaît particulièrement préoccupante dans certaines d'entre elles, qui correspondent à des disciplines d'enseignement (et de concours) qui peinent d'ores et déjà à attirer des candidats (voir Graphique 70).

Graphique 70 – Évolution de la part représentée par les disciplines d'enseignement dans l'ensemble des formations universitaires en troisième année de licence



Lecture : 3 % des étudiants inscrits à l'université en troisième année de licence en 2008-2009 étaient inscrits en histoire.

Champ : étudiants inscrits en troisième année de licence à l'université.

Source : SISE-Inscriptions (2008, 2012, 2016, 2020).

[1] SIES (2024), « Les effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur en 2023-2024 », *op. cit.*

[2] SIES (2023), « Projection des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2022 à 2031 », *op. cit*.

L'évolution des effectifs par filière montre des situations contrastées.

Tableau 11 – Évolution des effectifs universitaires en troisième année de licence

	2008	2012	2016	2020	2008-2020
Histoire	7 331	5 430	8 866	10 277	**(+) 2 946**
Lettres modernes	5 176	4 964	5 314	5 645	**(+) 469**
Mathématiques	4 425	3 709	4 735	5 746	**(+) 1 321**
Allemand	1 435	1 530	1 395	1 510	**(+) 75**
Sciences de l'éducation	7 600	5 668	6 455	6 768	**(-) 832**
Anglais	10 528	9 142	9 905	11 117	**(+) 589**

Lecture : en 2008, 7 331 étudiants étaient inscrits en troisième année de licence d'histoire à l'université. Le pourcentage en orange pointe une filière en déclin.

Champ : étudiants inscrits en troisième année de licence à l'université.

Source : SISE-Inscriptions (2008, 2012, 2016, 2020).

En histoire[1], leur croissance significative, traduite par une part qui se maintient autour de 3 %, est cohérente avec le maintien de taux de sélectivité élevés dans les concours du secondaire de cette discipline – et plus généralement avec le fait qu'il ne s'agit pas d'une discipline en tension. En lettres modernes, allemand et anglais, disciplines qui peinent à recruter, la relative stabilité des effectifs (et mécaniquement, la baisse de leur part dans l'ensemble) pourrait se révéler insuffisante pour accompagner les besoins en particulier dans le second degré.

En mathématiques, la situation est différente : si les effectifs ont connu une croissance sensible jusqu'en 2020 après une baisse au début de la décennie passée, ils restent très faibles par rapport aux besoins[2]. Et la situation devrait se détériorer fortement dans les années à venir, puisque les projections d'évolution des effectifs en licence de sciences (mathématiques comprises) prévoient une diminution de plus de 9 % à horizon 2030 (-2,8 % à la rentrée 2023).

Graphique 70Plus marquant encore, les sciences de l'éducation, une discipline qui prépare directement aux concours d'enseignants du premier degré, a vu sa part dans les effectifs des étudiants de troisième année diminuer de moitié entre 2008-2009 et 2020-2021, de

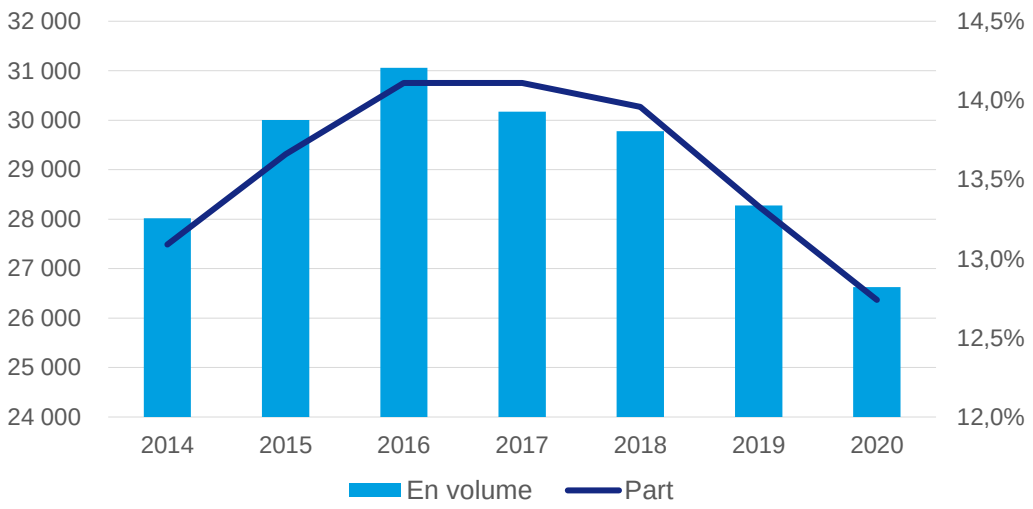
[1] L'histoire n'est d'ailleurs pas considérée comme une discipline en « tension » et représente ici un contre-exemple visant à mieux souligner les dynamiques spécifiques qui touchent les disciplines « en tension ».

[2] Pour donner un ordre de grandeur de ces besoins, rappelons que le nombre de postes annuel au CAPES de mathématiques est d'environ 1 000.

3 % à 2 % des étudiants de ce niveau. Surtout, c'est la seule filière où les effectifs ont diminué (-11 %) entre 2008 et 2020, malgré la hausse importante des effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur.

Cette diminution du poids des disciplines qui constituent un vivier important des futurs candidats aux concours d'enseignement parmi l'ensemble des formations de L3 se matérialise dans les faits par une baisse des effectifs comme de la part des étudiants inscrits en master Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF) parmi l'ensemble des étudiants de M1, en particulier depuis 2016[1] (voir Graphique 71). Bien que limitée, cette baisse est régulière et les effectifs des étudiants en MEEF ont diminué de plus de 15 % en valeur absolue en quatre ans, entre 2016 et 2020 (de 31 000 à 26 000), et cette baisse s'est poursuivie depuis (23 000 inscrits en M1 à la rentrée 2023[2]).

Graphique 71 – Part et effectifs des étudiants en master Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation parmi l'ensemble des étudiants de master 1 inscrits à l'Université



Lecture : 12,7 % des étudiants inscrits à l'université en première année de master en 2020-2021, soit 26 625 étudiants, étaient inscrits en master MEEF.

Champ : étudiants inscrits en première année de master à l'Université.

Source : SISE-Inscriptions (2014-2020)

[1] Les bornes temporelles sont ici plus resserrées puisque la réforme des concours d'enseignement en 2010 et notamment la mastérisation empêche toute comparaison entre les années précédant 2010 et les suivantes. Par ailleurs, la variable renseignant d'une inscription en MEEF n'est disponible qu'à partir de l'édition 2014 de la base SISE-Inscriptions utilisée ici.

[2] SIES (2024), « Les effectifs étudiants des INSPÉ en 2023-2024 », *Note flash* n° 15, juin.

À noter que, durant cette période, c'est la composition de ces masters en elle-même qui tend à être modifiée[1], avec une hausse de la part de femmes au sein de ces formations qui passe de 69 % en 2014 à 71 % en 2020 (+2 points). Si cette hausse reste également limitée, elle est remarquable par sa régularité durant ces six années.

Des viviers pour l'administration publique en déclin

Dans un autre registre, la diminution en volume du vivier de recrutement de la fonction publique s'observe également à l'échelle de l'administration générale, dont les postes sont pourvus par les concours de catégorie A, qui peuvent être préparés à l'université notamment au sein des IPAG (Institut de préparation à l'administration générale).

Indépendamment du niveau d'études, les effectifs d'étudiants inscrits dans un IPAG ont ainsi presque été divisés par deux entre 2008 et 2016, avant de se stabiliser.

Tableau 12 – Évolution des effectifs étudiants inscrits dans un IPAG (2008-2020)

2008	2012	2016	2020	2008-2020
9 754	6 680	5 878	5 904	**(-) 3 850**

Lecture : en 2020, 5 904 étudiants étaient inscrits dans un IPAG.

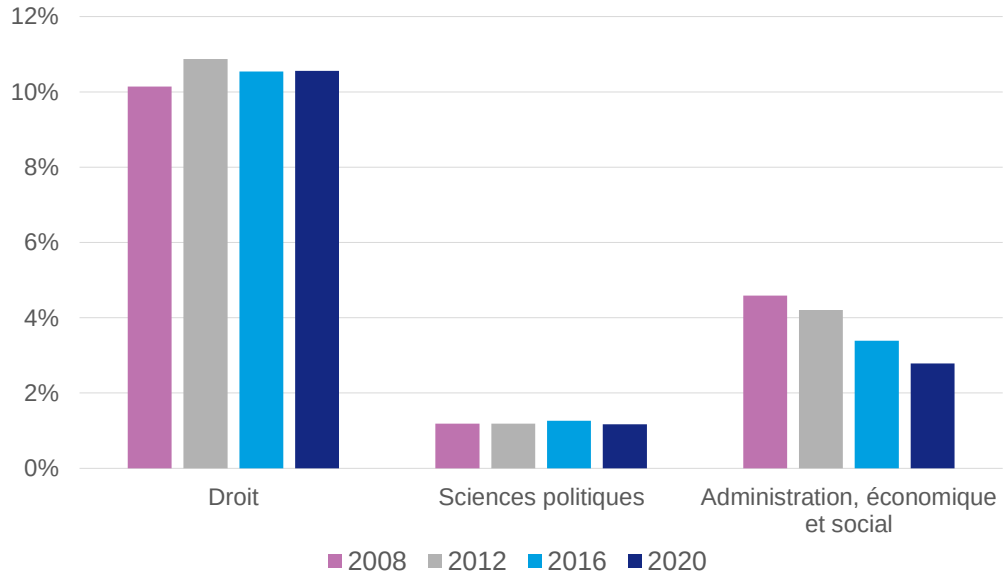
Champ : étudiants inscrits dans un IPAG à l'Université.

Source : SISE-Inscriptions (2008-2020)

Cependant, cette diminution du nombre d'étudiants inscrits dans un IPAG ne s'observe pas véritablement en amont puisque, si la part des étudiants inscrits dans des licences pouvant se destiner notamment à l'occupation de fonctions dans l'administration publique (droit, sciences politiques, AES) connaît une légère diminution globale depuis 2008, leur nombre augmente sensiblement, en droit et en sciences politiques mais diminue fortement en AES. C'est donc bien au moment du choix d'une carrière éventuelle dans la fonction publique qu'a lieu la déperdition.

[1] Si la composition genrée des masters MEEF se transforme progressivement, ce n'est pas le cas de la composition sociale de ces masters qui reste stable sur la période.

Graphique 72 – Évolution de la part représentée par les disciplines proches de l'administration publique parmi l'ensemble des formations universitaires en troisième année de licence



Lecture : 10 % des étudiants inscrits à l'université en troisième année de licence en 2008-2009 étaient inscrits en droit.

Champ : étudiants inscrits en troisième année de licence à l'Université.

Source : SISE-Inscriptions (2008, 2012, 2016, 2020)

Tableau 13 – Évolution des effectifs des disciplines proches de l'administration publique

	2008	2012	2016	2020	2008-2020
Droit	24 939	27 798	28 829	35 123	**(+) 10 184**
Sciences politiques	2 921	3 031	3 453	3 685	**(+) 764**
AES	11 306	10 775	9 280	9 279	**(-) 2 027**

Lecture : en 2008, 24 939 étudiants étaient inscrits en troisième année de licence de droit à l'université. Le pourcentage en orange signale une filière en déclin.

Champ : étudiants inscrits en troisième année de licence à l'Université.

Source : SISE-Inscriptions (2008, 2012, 2016, 2020)

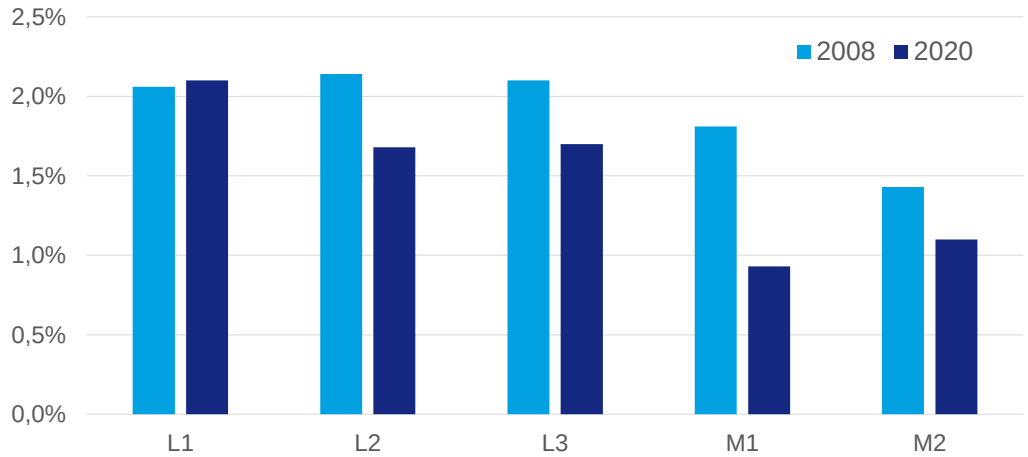
Le poids de la licence de droit semble, elle, légèrement s'accroître (+10 184 étudiants depuis 2008). À l'inverse, alors que les étudiants inscrits en L3 AES représentaient plus de 4 % des étudiants de L3 en 2008-2009, ils n'en représentaient plus que 2,8 % en 2020-2021, un déclin qui s'observe aussi au niveau des effectifs (-2 027 étudiants entre 2008 et 2020) et qui devrait se prolonger durablement (-23 %).

Par ailleurs, à l'image de l'évolution de la composition genrée des masters MEEF, les IPAG tendent à se féminiser : représentant près de 40 % des préparationnaires en 2008, les hommes en constituaient moins d'un tiers en 2020.

Un vivier qui se réduit avant tout après la première année de licence et à l'entrée en master

À quel moment précis du cursus universitaire le vivier s'affaiblit-il ? L'exemple des lettres modernes, l'une des « filières en tension » précédemment identifiée, est ici éclairant. La comparaison entre 2008 et 2020 des parts d'étudiants inscrits dans cette filière aux différents stades d'avancement du cursus universitaire donne à voir deux modes différenciés d'affaiblissement du vivier (voir Graphique 73). Là où la diminution de la part d'étudiants inscrits en lettres modernes se fait progressivement de la licence 1 au master 2 pour les étudiants inscrits en 2008, avec un palier qui reste néanmoins franchi au moment de la transition entre la licence 3 et le master 1, deux grands moments de rupture peuvent être identifiés en 2020. C'est au moment de la transition entre la licence 1 et la licence 2, et plus encore au moment de l'entrée en master, que la part des étudiants inscrits en lettres modernes à un niveau donné décroît drastiquement. Autrement dit, la réduction du vivier d'étudiants au sein des filières de lettres modernes ne s'explique pas par une moindre orientation vers cette discipline à la sortie du baccalauréat – la part d'étudiants inscrits en première année est même plus élevée en 2020 qu'en 2008 – mais plutôt par une réduction du vivier au cours des années de licence et également à l'entrée en master.

Graphique 73 – Évolution de la part des étudiants inscrits en lettres modernes entre la première année de licence et la seconde année de master (2008-2020)



Lecture : en 2008, 2,06 % des étudiants inscrits en première année de licence à l'université étaient inscrits en lettres modernes.

Champ : étudiants inscrits à l'université.

Source : SISE-Inscriptions (2008-2020)

La même dynamique semble s'observer pour d'autres disciplines en tension, à l'image de l'anglais, pour laquelle on retrouve ces deux ruptures entre les deux premières années de licence et à l'entrée en master. La diminution entre 2008 et 2020 de la part d'étudiants inscrits en anglais en première année de licence laisse cependant penser que dans le cas de l'anglais, l'affaiblissement du vivier d'étudiants recouvre également une baisse d'attractivité de la discipline à la sortie du baccalauréat.

Conclusion

L'analyse de l'évolution depuis 2008 du vivier de recrutement des concours de la fonction publique en volume et en nature se révèle instructive à plusieurs égards. Elle montre tout d'abord un déclin important de deux filières essentielles pour le recrutement dans la fonction publique, les masters MEEF (-15 %) et les IPAG (-35 %). On observe également une baisse de la part des étudiants inscrits en humanités et en sciences humaines et sociales qui, même lorsqu'elle ne se traduit pas – encore – par une diminution des effectifs, témoigne d'une certaine désaffection pour ces parcours. Cette diminution est particulièrement marquée dans certaines disciplines dites « en tension », comme les langues vivantes, les lettres ou encore les sciences de l'éducation, des disciplines qui destinent avant tout aux concours d'enseignants du premier et du second degré. Elle se vérifie également au sein des filières préparant aux concours de l'administration publique, avec une baisse des effectifs inscrits dans les IPAG. Mais cette relative désaffection est moins prononcée en amont que dans le cas des concours d'enseignants.

Loin d'être seulement le résultat d'une moindre orientation à la sortie du baccalauréat dans les formations destinant à des emplois dans la fonction publique, cette désaffection relative s'opère à des étapes spécifiques du cursus universitaire, en l'occurrence principalement au cours des années de licence et au moment de la transition entre la troisième année de licence et la première année de master. Ce phénomène semble dans les faits encouragé par l'introduction de la sélection en master 1 en 2017, et pose, plus largement la question de la structuration de l'offre de formation à ce niveau et de la tendance/pression à la « professionnalisation » de ces diplômes. La baisse des effectifs en master est d'autant plus préoccupante qu'elle se traduit très directement par une diminution du nombre de candidats aux concours.

SECONDE PARTIE

LES RAISONS D'UNE PERTE D'ATTRACTIVITÉ : IDENTIFIER LES LEVIERS POUR AGIR

INTRODUCTION

Dans la Première Partie de ce rapport, nous avons dressé un panorama général de l'attractivité de la fonction publique et souligné en quoi elle suscite une attention croissante des sphères politiques, administratives et médiatiques, en raison de son impact sur la qualité des services publics, et des enjeux que cela soulève pour l'avenir.

Ce problème d'attractivité de la fonction publique se manifeste notamment par une baisse du nombre de candidats aux concours et des difficultés croissantes à recruter et fidéliser les agents, statutaires ou contractuels. Si la France n'est pas la seule à connaître ces difficultés, cette crise d'attractivité s'inscrit dans un contexte de tensions sur le marché du travail hexagonal, touchant plus particulièrement certains métiers alors même que des chocs structurels sur l'emploi public sont attendus au regard de la séniorité des effectifs, d'une moindre attractivité pour les viviers et d'une demande continue de services publics par la population. Les défis de recrutement et de maintien des effectifs dans la fonction publique devraient perdurer, voire s'amplifier.

Dans cette perspective, comment (re)conquérir de potentiels futurs agents et renforcer l'attrait de la fonction publique ? Quels sont les déterminants et les leviers qui aujourd'hui motivent les agents publics, quels sont ceux qui permettront d'attirer de nouveaux candidats, d'élargir les viviers de recrutement, de fidéliser les agents, et quels arguments peuvent être avancés pour enrayer cette érosion ?

Les spécificités de l'emploi public – statut, principes et valeurs… – font peut-être moins sens dans un monde du travail en mutation mais n'ont pas pour autant perdu leur potentiel d'attractivité. La fonction publique souffre cependant d'une image dégradée, en partie liée à la défiance envers les institutions. Par ailleurs, les voies d'entrée (concours), les affectations et les déroulements de carrière tels qu'ils sont connus et perçus par les viviers, ainsi que le niveau des rémunérations et les conditions de travail sont autant de facteurs qui peuvent constituer des freins importants à la décision de rejoindre la fonction publique, voire conduire à y renoncer, tout en nuisant à la fidélisation des agents, fonctionnaires ou contractuels.

Plusieurs sondages et enquêtes récents sur la fonction publique et son attractivité, menés auprès du grand public, de salariés du secteur privé et/ou d'agents publics, interrogent de manière générale le « souhait » d'y travailler, de s'y reconvertir, ou d'y voir travailler ses enfants. S'ils ne montrent pas de rejet massif, ils pointent de réelles fragilités et une

attractivité globale plus faible que celle « des grandes entreprises », du « secteur privé » et du secteur non lucratif, associations et ONG en particulier.

Qu'elle relève d'une analyse rationnelle et consciente, d'une démarche plus intuitive, émotionnelle et/ou inconsciente, la prise de décision des individus, en matière de carrière comme d'autres choix, s'appuie moins sur une réalité « objective » que sur la perception qu'ils ont de cette réalité. Ces perceptions – ou représentations – dépendent notamment de l'information dont ils disposent. Le niveau comme la qualité de cette dernière ne sont pas seulement fonction de sa disponibilité, mais également de la volonté et capacité des individus à la rechercher ainsi que des prismes – valeur, idéologie, habitus – avec lesquelles ils la traitent.

C'est ce qu'explore cette Seconde Partie, qui propose une analyse des facteurs influençant l'attractivité de la fonction publique. Les enquêtes d'opinion, quantitatives et qualitatives, sont à cet égard une source précieuse pour analyser les déterminants de l'attractivité.

Dans les pages qui suivent, nous nous appuierons notamment sur les résultats de l'enquête qualitative que nous avons menée auprès de vingt-cinq focus groupes et près de trente entretiens individuels (voir Encadré 14 plus loin). Dans la suite du document, des verbatims tirés de ces entretiens collectifs sont très régulièrement cités. Ils sont illustratifs des analyses de l'enquête, soit qu'ils expriment un sentiment majoritaire, soit qu'ils mettent en lumière un aspect particulier de l'analyse. Ces extraits permettent « d'entendre » la manière dont sont formulées les perceptions des personnes interrogées : leur vocabulaire mais aussi l'expression des doutes et hésitations qui peuvent à cet égard être très signifiants. Ont également été mobilisés des sondages et études récentes, le plus souvent annuels ou récurrents, afin de pouvoir rendre compte des évolutions. Nous confrontons l'analyse de ces perceptions à des données issues de travaux spécifiques conduits par France Stratégie pour cette étude, sur la qualité de l'emploi dans la fonction publique (voir Encadré 13), sur l'évolution des niveaux de rémunération[1] ainsi que sur la mobilité sociale des agents publics[2]. Ces nouveaux travaux alimentent également notre focus sur les enseignants[3].

[1] Travaux menés en interne à France Stratégie par Xavier Destanne de Bernis et Antoine Naboulet, à partir du Système d'information sur les agents des services publics (SIASP), du panel Tous salariés, etc. Voir Chapitre 3.

[2] Travaux de Clément Peruyero et Camille Peugny, conseiller scientifique pour France Stratégie, à partir de l'enquête Formation et qualifications professionnelles (FQP) et l'enquête Emploi en continu. Voir Chapitre 2.

[3] Contribution de Pierre Périer, en tant que conseiller scientifique pour France Stratégie. Voir Chapitre 2.

Encadré 13 – Qualité de l'emploi, approche par métier et comparaison public/privé[1]

Les données

Les métiers sont définis selon la nomenclature des familles professionnelles (FAP) de la Dares (à un niveau agrégé en 87 FAP, subdivisées en 225). Les indicateurs de qualité de l'emploi sont construits à partir de plusieurs sources de données caractérisant les personnes en emploi : l'enquête Emploi en continu (Insee) ; l'enquête Conditions de travail (Dares) ; et enfin l'enquête Formation et qualifications professionnelles (Insee).

Chaque source permet de calculer un certain nombre d'indicateurs moyens par type de métiers.

Les données portent sur l'année 2019, sauf l'enquête Formation et qualifications professionnelles dont la dernière édition remonte à 2014-2015 (et qui traite donc les transitions professionnelles réalisées entre 2009-2010 et 2014-2015) et certaines des variables de transitions sont construites à partir de l'enquête Emploi en continu sur la base du panel 2017-2019. Les champs retenus, qui peuvent légèrement différer selon les enquêtes, comprennent l'ensemble des salariés du public et du privé.

Une comparaison des métiers dans les secteurs public et privé

Pour comparer la situation de salariés qui exercent les mêmes métiers, mais dans un secteur différent (public ou privé), on utilise les FAP de deux manières :

- Sont dites FAP « mixtes », les métiers au sein desquels au moins 15 % des effectifs salariés sont constitués d'agents publics, quel que soit leur statut (titulaires ou contractuels). Au sein de ces métiers, on compare les situations des salariés du public et des salariés du privé, en fonction de la nature juridique de l'employeur.

Exemple : au sein de la FAP des aides-soignants, on compare les données disponibles entre ceux relevant d'un employeur privé (48 %) et ceux qui ont un employeur public (52 %). Cela indifféremment du poids des deux groupes de salariés.

Liste des FAP mixtes étudiées :

– aides-soignants

– agents d'entretien

– agents qualifiés de laboratoire

– cuisiniers

[1] On utilise ici la méthode élaborée dans Donne V. et Erhel C. (2023), « Qualité de l'emploi : une question de métiers ? », *La Note d'analyse*, n° 130, France Stratégie, décembre.

– infirmiers, sages-femmes
– maraîchers, jardiniers, viticulteurs
– médecins et assimilés
– ouvriers non qualifiés du gros œuvre du bâtiment, des travaux publics, du béton et de l'extraction
– ouvriers non qualifiés du second œuvre du bâtiment
– ouvriers qualifiés de la maintenance
– personnels d'étude et de recherche
– professionnels de l'action culturelle, sportive et surveillants
– professionnels de l'action sociale et de l'orientation
– professions paramédicales
– techniciens et agents de maîtrise du bâtiment et des travaux publics

• Pour les autres FAP, au sein desquels les métiers sont exercés essentiellement dans un seul secteur, on distingue les FAP « publiques » (catégorie A et assimilés, catégorie B et assimilés, catégorie C et assimilés, enseignants, armée-police-pompiers) et les FAP « privées » (c'est-à-dire les FAP restantes, ni « mixtes » ni « publiques »). On compare ensuite les données disponibles pour ces FAP « publiques » à celles de certaines FAP « privées » choisies en fonction de la nature de l'activité exercée et de son contexte, ainsi que des qualifications requises. Si les choix de ces métiers demeurent discutables, ces comparaisons visent à contextualiser les données disponibles, et à esquisser une ébauche de comparaison sur certaines dimensions de la qualité de l'emploi.

Sont ainsi comparées de façon récurrente :
– la FAP « Catégorie A et assimilés », d'une part à la FAP « Cadres des services administratifs, comptables et financiers », d'autre part à l'ensemble des métiers de cadres ;
– la FAP « Enseignants » à l'ensemble des métiers de cadres ;
– la FAP « Catégorie B et assimilés » à « Employés administratifs d'entreprise » ou « Techniciens des services administratifs, comptables et financiers » ;
– la FAP « Catégorie C » à « Secrétaires » ou « vendeurs » ;
– la FAP « Armée, police, pompiers » à « Agents de sécurité et de surveillance ».

Dans le cadre de ces comparaisons entre FAP publiques et privées, ne sont considérés dans les « FAP publiques » que les salariés déclarant un employeur public et dans les « FAP privées » que les salariés déclarant un employeur public et dans les « FAP privées » que les salariés déclarant un employeur privé.

Encadré 14 – Enquête qualitative « Servir ! L'attractivité de la fonction publique », Kantar/Verian, février 2024

L'enquête a identifié trois cibles : des agents en poste, des démissionnaires et des étudiants dénommés ci-après « viviers » dans la suite du document.

Les focus groupes

Vingt-cinq focus groupes ont été constitués. Chaque groupe, qui réunit un ou plusieurs profils (quatre à dix personnes), a été interrogé pendant trois heures environ, en ligne ou en face-à-face.

Profil des viviers :

– étudiants dans le domaine médico-social

– étudiants dans une école Réseau des écoles de service public (RESP)

– étudiants en formation administrative publique, droit-éco-gestion (licence et master)

– étudiants en formation courte / technique / manuelle

– étudiants en formation numérique – de sans bac à licence 3

– étudiants en formation numérique – master / école d'ingénieurs

– étudiants en licence 1

– étudiants en licence 3 et master 1

– étudiants en master MEEF – professeurs des écoles

– étudiants en master MEEF – professeurs en collège et lycée

– étudiants en santé

Agents en poste :

– agents du public et actifs du privé peu qualifiés (métiers techniques et manuels : agets de sécurité, cuisiniers CHU, Atsem, etc.)

– agents de catégorie A (FPE et FPT, mix d'âge et d'expérience : métiers de direction et d'encadrement)

– agents de catégorie B (FPE, FPT, avec dix ans de carrière : contrôleurs des douanes, gestionnaires RH, agents de préfecture, etc.)

– agents de catégorie C (FPE, FPT, sans condition d'ancienneté : agents de cantine, police municipale, agents d'entretien, etc.)

– agents en FPH – aides-soignants

– agents (titulaires et contractuels) dans les métiers du numérique

– enseignants (contractuels et titulaires) de l'enseignement public et privé

– enseignants stagiaires (ou néotitulaires)

– infirmiers

– nouveaux enseignants (dont reconversion)

Autres :

– actifs envisageant une reconversion

Les entretiens individuels

Ces entretiens collectifs ont été complétés par vingt entretiens individuels : démissionnaires (8 pers.), recruteurs (4 pers.), étudiants en prépas Talents (2 pers.), enseignants contractuels (4 pers.).

Les verbatims de cette enquête sont repérables dans l'ensemble du rapport, avec un code couleur bleu.

L'objectif est d'appréhender empiriquement la nature et l'importance relative des motivations/déterminants à devenir agent public et d'identifier ceux qui pourraient être valorisés car susceptibles d'attirer de nouveaux candidats, en examinant tour à tour les effets d'image et de perception des métiers publics, la pertinence des arguments historiques tels que le statut ou l'emploi à vie, les niveaux de rémunération et les conditions de travail.

Nous chercherons à mettre en balance les représentations qui émergent de ces travaux avec des tentatives d'objectivation des avantages et désavantages, matériels comme immatériels, de la fonction publique. Salaires, conditions de travail et d'emploi, carrières mais aussi sens et reconnaissance : comment sont perçues les promesses des secteurs privés et publics ? Et quelles perspectives la fonction publique offre-t-elle réellement sur l'ensemble de ces dimensions ? Du plus ou moins grand écart entre perception et réalité(s) dépend en partie la nature des leviers à mobiliser pour retrouver le chemin de l'attractivité : mieux faire connaître, mieux communiquer… et/ou agir sur les conditions d'exercice dans la fonction publique.

Pour répondre à ces questions, nous examinerons successivement :

- Les causes du déficit d'image de la fonction publique qui est mal connue et dont l'image est ambivalente dans l'opinion publique, dans un contexte plus large de défiance à l'égard des institutions (**Chapitre 5**). Celle-ci touche les agents eux-mêmes, qui s'estiment insuffisamment reconnus par leur employeur et les usagers des services publics, ce qui fragilise leur sentiment d'appartenance (section 1). Pour autant, rejoindre la fonction publique n'est pas neutre du point de vue des valeurs et de la recherche d'utilité sociale, même si ces valeurs ne sont pas associées systématiquement à la fonction publique en tant que telle (section 2).

- Les garanties statutaires et la sécurité de l'emploi, traditionnellement associées à la fonction publique (**Chapitre 6**), qui ne constituent plus des facteurs suffisants d'attractivité (section 1). Le mode de recrutement par concours reste pertinent mais il est devenu dissuasif pour certaines catégories de candidats (section 2). Le recours aux contractuels fragilise le modèle traditionnel de la fonction publique, fondé sur la stabilité de l'emploi et la carrière longue (section 3), alors que les carrières dans la fonction publique offrent encore des perspectives de mobilité intéressantes (section 4).
- Les perceptions de l'attractivité salariale du public (**Chapitre 7**) qui sont globalement peu favorables à la fonction publique (section 1). Elles font écho à des gains de pouvoir d'achat positifs mais limités, reposant sur des mécanismes liés aux carrières, à des mesures catégorielles et indemnitaires et qui ne concernent que certaines catégories d'agents et qui semblent s'inscrire dans une tendance structurelle d'affaissement des carrières salariales des agents publics (section 2).
- Enfin, nous étudierons comment les conditions de travail dans la fonction publique (**Chapitre 8**), qui ne sont pas plus défavorables globalement que dans le privé, comportent néanmoins des faiblesses et des points d'alerte, en particulier pour certains métiers, ainsi que des attentes fortes en direction du management et de l'organisation du travail (section 1). Cette situation alimente et est alimentée elle-même par une perte de sens du travail (section 2) et présente des risques pour l'attractivité et la fidélisation des agents (section 3). Mais il demeure des atouts – à préserver et enrichir –, du point de vue de la conciliation entre vie professionnelle et vie personnelle en particulier, qui peuvent être aussi des leviers d'attractivité (section 4). Pour illustrer ces éléments, certains métiers, exercés à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, sont présentés plus particulièrement pour comparer la situation dans les deux secteurs (voir les encadrés « Comparaison public/privé »).

CHAPITRE 5

LES VALEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE

1. La fonction publique, cet obscur objet peu désiré

Parmi tout ce qui, « matériellement ou symboliquement, attire vers ou détourne d'une orientation possible, maintient ou altère l'intérêt premier pour l'un de ces métiers et permet d'envisager des mobilités pour les rejoindre », selon la définition de l'attractivité donnée plus haut (voir Chapitre introductif), *la valeur* attribuée aux métiers, aux missions et à l'employeur, ainsi que *les valeurs* qu'ils incarnent occupent une place importante. Les enjeux d'image sont ainsi un des déterminants majeurs de l'attractivité, qui s'attachent bien entendu aux métiers exercés mais aussi à l'employeur et au secteur dans lequel il s'exerce. Or, de ce point de vue, la fonction publique, considérée globalement, souffre d'un déficit important, soit qu'elle ne soit pas une entité « qui parle » au public, soit qu'elle évoque des représentations peu attirantes. Ensemble vaste et disparate, elle est perçue à la fois comme indéterminée et distante, et suscite peu d'émotions positives, d'attirance ou de désir. Les résultats de l'enquête qualitative menée par France Stratégie auprès de viviers et d'agents des trois fonctions publiques sont à cet égard cohérents avec d'autres études d'opinion : parmi les jeunes – et les moins jeunes – dont le profil et les formations pourraient potentiellement conduire à rejoindre la fonction publique, la connaissance et la compréhension des contours, des métiers, des possibilités de carrière et du fonctionnement de cette dernière sont très limitées, voire inexistantes. La fonction publique, en dehors de ses métiers très identifiés, « à vocation », et/ou qui ne peuvent s'exercer que dans le secteur public, peine à trouver sa place au sein du paysage professionnel et social[1].

1.1. La fonction publique : un contour et un contenu flou

De nombreuses études et enquêtes attestent d'une large méconnaissance de la fonction publique, de son organisation et des métiers qu'elle propose dans la population française, méconnaissance qui touche également les notions d'État et de services publics. Les

[1] Les auteurs remercient Émilien Larage, stagiaire à France Stratégie, pour sa contribution à ce chapitre.

perceptions spontanées révèlent généralement une tendance à une simplification excessive des diverses entités et professions qui la composent. La compréhension du fonctionnement et de l'organisation de la fonction publique apparaît très lacunaire et s'appuie principalement sur les expériences des usagers ou celles de leurs proches. Souvent négatives, ces dernières amplifient l'image d'un univers distant et hermétique, mais aussi dégradé et privé de moyens.

« État », « fonction publique », « services publics », des notions peu appropriées, des périmètres flous, des métiers méconnus

Dans les enquêtes d'opinion, les évocations spontanées de la fonction publique, des services publics et de l'État sont le plus souvent lacunaires. Peu d'entités, d'organisations ou de services apparaissent spontanément et majoritairement identifiés comme relevant de cet univers par le grand public et les salariés du privé[1]. **De même, chez les « viviers », étudiants et personnes en reconversion** interrogés dans le cadre de notre enquête qualitative, les contours de la fonction publique, son poids et son organisation apparaissent flous, incertains, voire relèvent de conceptions erronées.

Les confusions sur le périmètre s'accompagnent d'une méconnaissance totale du poids et de l'organisation de la fonction publique. Les personnes interrogées ne savent à peu près rien du statut et de ses justifications et principes[2].

> « Pour moi ces catégories [A, B, C], c'est une sorte de hiérarchie sinon je ne vois pas pourquoi elles ont été créées. C'est peut-être lié à la difficulté du métier ou l'expérience ? »
> **(Étudiants en formation administration publique, droits-éco-gestion)**
>
> « Les trois fonctions publiques, c'est justice, défense et je ne sais pas quoi ? »
> **(Étudiants en formation administration publique, droits-éco-gestion)**
>
> « Ce n'est pas classe A ou B, un truc comme ça ? J'ai déjà entendu mais je ne sais pas c'est par rapport à quoi, au domaine, aux qualifications des personnes ? » **(Étudiants en santé)**

[1] Enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, menée par The Bevavioural Insights Team pour la DITP, novembre 2021 (1 481 personnes 18-30 ans, représentatifs de la tranche d'âge), cité in Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, rapport, janvier ; étude BVA pilotée par la mission APIE (Appui au patrimoine immatériel de l'État) pour la DGAFP (2020), *Attractivité de l'État employeur* (1 000 personnes, 18-45 ans représentatifs de la population française, en février-avril 2020) ; sondage Paul Delouvrier/Kantar sur les services publics (avril et novembre 2022).

[2] Dans les pages qui suivent, nous citerons très régulièrement des verbatims tirés des entretiens collectifs et individuels de notre enquête. Ces extraits, qui n'expriment ni « vérité », ni les opinions des auteurs, sont illustratifs des représentations et (mé)connaissances des enquêtés (soit qu'ils expriment un sentiment majoritaire chez les personnes enquêtées, soit qu'ils mettent en lumière un aspect particulier) – ils permettent « d'entendre » la manière dont sont formulées les perceptions des personnes interrogées : leur vocabulaire mais aussi l'expression des doutes et hésitations peuvent à cet égard être très signifiants.

> « Je pense que c'est super large, il y a plein de trucs… Médical. Enseignement. L'administratif, mais c'est vague comme terme. La mairie aussi, c'est aussi les banques et les assurances. » **(Étudiants dans le domaine médico-social)**

Il est dès lors peu surprenant que l'étendue des métiers offerts dans la fonction publique soit elle-même très mal connue du public. Dans notre enquête qualitative, les étudiants interrogés ne citent spontanément que deux catégories d'emplois : d'une part des métiers très identifiés (police, enseignants, etc.), d'autre part une masse indéterminée d'emplois administratifs aux contours flous et à l'image dégradée. Ils ne conçoivent, en revanche, pas l'existence de métiers communs aux secteurs public et privé (métiers du soin, du numérique, de la gestion de projets, de la communication…). Ils sont peu informés sur les différents statuts d'emplois (la possibilité d'être contractuel, notamment, n'est que très rarement mentionnée dans notre enquête en dehors des groupes d'agents publics), et connaissent très peu les différentes voies d'accès à l'emploi public. « Rejoindre » la fonction publique et ses métiers apparaît dès lors comme complexe et ardu (voir Chapitre 6).

Des canaux d'information lacunaires et biaisés

Les jeunes interrogés dans les différentes enquêtes ont peu l'expérience de la fonction publique : ils y effectuent peu de stages, ont eu peu – ou pas – de contacts dans les dispositifs d'orientation (salons, portes ouvertes, etc.). Aucun étudiant interrogé dans le cadre de notre enquête qualitative ne dit par exemple avoir assisté au cours de sa scolarité à une présentation des métiers proposés par la fonction publique.

> « J'ai eu deux journées où on est allés au forum des métiers l'année dernière, et c'est vrai qu'on n'en parle pas. » **(Étudiants en licence)**

Les canaux d'information sur les carrières dans la fonction publique demeurent donc largement indirects. Réseaux sociaux, bouche-à-oreille et surtout, relations interpersonnelles : avoir des parents ou des proches fonctionnaires constitue un moyen privilégié de connaissance de la fonction publique, toutes choses égales par ailleurs – ce qui n'est pas étranger aux processus de « reproduction statutaire » que nous verrons plus bas. Ainsi, selon Laurent, Desforges et Icard (2022), « seuls les jeunes ayant des parents fonctionnaires territoriaux ont une approche de ces métiers[1] ».

La fonction publique apparaît comme un univers opaque, lointain, « à part », qu'on peine à envisager dans le cadre de son choix de carrière. Les « viviers » perçoivent cette sphère professionnelle comme soumise à des règles et des normes spécifiques, souvent

[1] Enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale, DITP, novembre 2021, dans le cadre de Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, *op. cit*.

complexes et difficiles à appréhender, avec son propre jargon. La fonction publique semble fonctionner selon des codes internes qui échappent à une compréhension immédiate, contribuant à construire « une barrière mentale » envers un univers difficilement accessible, bureaucratique et hypertrophié.

> « Cette opacité, elle crée de l'autocensure chez certains qui du coup n'envisagent même pas d'intégrer la fonction publique. » **(Étudiants en école RESP)**
>
> « "Si je vous dis 'fonction publique' ?" [Enquêteur] "On pense État, système différent, unicité. Dans la façon de faire, de penser, c'est un système à part." » **(Étudiants en formation numérique – master / école d'ingénieurs)**
>
> « En tant que citoyen, je vois la fonction publique comme un gros mammouth. » **(Entretien individuel – étudiants en prépas Talents)**

En définitive, la majorité du public n'a de connaissance de la fonction publique qu'à travers son expérience d'usager (« les guichets d'une mairie ou l'action des agents qui agissent dans le domaine social[1] » pour la FPT par exemple) et à travers les discours politico-médiatiques, qui orientent ces perceptions.

1.2. Une image ambivalente de la fonction publique et des fonctionnaires

Cet « hermétisme » et plus généralement la méconnaissance de la fonction publique contribuent-ils à une perception négative de la fonction publique ? L'image de la fonction publique et celle des fonctionnaires sont difficiles à objectiver, car elles sont souvent interprétées à l'aune d'enquêtes portant plus généralement sur l'action de l'État ou les services publics. Les sondages disponibles donnent des résultats contrastés. Ainsi, dans une question posée en 2020 par l'institut de sondage BVA sur l'image des « personnes travaillant pour l'État », celles-ci reçoivent une note « perfectible[2] » de 5,7/10, 38 % des personnes interrogées leur donnant 5 ou moins. D'autres sondages donnent des résultats globalement plus favorables. Ainsi, selon un sondage Odoxa-Backbone Consulting pour *Le Figaro* publié en avril 2024, 8 Français sur 10 (79 %) ont une « bonne image » des agents et personnels du secteur public – et considèrent en même temps (pour 7/10 d'entre eux) que « la qualité du service public à tendance à se dégrader » et que l'« on ne demande pas assez d'effort à la fonction publique » (51 % des répondants). Cette même ambivalence se retrouve dans le baromètre annuel réalisé par l'institut Delouvrier en

[1] *Ibid*.

[2] Étude BVA pilotée par la mission APIE (Appui au patrimoine immatériel de l'État) pour la DGAFP (2020), *Attractivité de l'État employeur* ; 1 000 personnes interrogées, 18-45 ans représentatifs de la population française, en février-avril 2020.

partenariat avec la DITP. Les trois quarts des Français s'estiment « satisfaits » des services publics, un chiffre assez élevé, et plutôt stable depuis vingt ans. « L'image moyenne des services publics » mesurée par le même baromètre, se situe à un niveau moins haut (44 % d'opinions positives en 2023). Cette moyenne recouvre des perceptions différentes selon les services publics considérés, certains conservant une très bonne image (police, gendarmerie, sécurité sociale). En revanche, la dernière édition du baromètre « alerte les décideurs sur la dégradation de l'opinion des Français vis-à-vis de l'Éducation nationale et du logement ainsi que sur la baisse régulière depuis quinze ans de la satisfaction des usagers de la santé publique qui a atteint cette année un niveau historiquement bas ». L'institut souligne que l'opinion moyenne des usagers envers les services publics est « à son niveau le plus bas enregistré depuis 2019 » et s'interroge sur « un renversement de tendance alors que l'opinion s'était nettement améliorée au cours de la période 2016-2021 ». Notons toutefois que ce niveau demeure nettement supérieur à celui observé au début des années 2010[1].

Des clichés vivaces qui s'arriment dans l'expérience des usagers

La fonction publique pâtit de la persistance de l'image d'un univers poussiéreux, lent et ennuyeux. Quand on interroge les viviers sur l'image qu'ils ont d'un fonctionnaire « lambda », leurs réponses illustrent les clichés sur les fonctionnaires largement répandus dans la société.

> « Moi je vois une "Karen", une femme d'une quarantaine-cinquantaine d'années qui n'a pas l'air de kiffer son boulot et qui a l'air super aigrie. Quelqu'un qui a fait des longues études qui au final a un métier qui n'est pas équivalent à la vie qu'il voulait avoir. »
> **(Étudiants en licence)**

> « C'est une personne pas toute jeune, derrière un bureau, classe moyenne, ni riche ni pauvre, habillée basique, un peu secrétaire, passive agressive, pas très aimable. »
> **(Étudiants en licence 3 et master 1)**

> « C'est un cliché mais spontanément j'imagine Monique, 55 ans qui a fait toute sa carrière dans la même boîte, peut-être qu'elle a gravi les échelons… Quelqu'un de simple, rangé dans la vie qui a sa petite maison, son petit jardin, qui est peut-être marié, qui a ses chats, et qui pointe tous les matins et qui ne s'est pas posé de questions sur sa carrière, et ça lui a permis d'avoir des petits projets sans grande ambition, donc quelqu'un qui n'a pas d'attentes énormes en termes de carrière. »
> **(Étudiants en formation numérique – master / école d'ingénieurs)**

[1] L'année 2013 représentant un étiage, avec seulement 36 % d'opinion positive.

> « Je suis entourée de fonctionnaires autour de moi. J'ai un peu l'impression que c'est la vieille France, les bureaux, tous les mêmes horaires. » **(Actifs en reconversion)**

Les représentations de la fonction publique et des fonctionnaires s'arriment dans les expériences quotidiennes (ou plus occasionnelles) des citoyens avec les services publics et leur administration. Or, ces dernières sont souvent vécues et relatées sur un mode très négatif[1]. Dans notre enquête qualitative, les participants ont quasi systématiquement fait état de mauvaises expériences avec l'Assurance maladie[2], les services pour le renouvellement des pièces d'identité, etc. : lenteur administrative, rigidité des processus, inutile complexité des règles, incompréhension, bureaucratie, etc. Comme ressort des échanges menés dans le cadre du Conseil national de la refondation sur la fonction publique en 2022 :

> « La faible lisibilité et la mauvaise compréhension de son action participent à entacher son image auprès du grand public. […] les processus administratifs semblent inintelligibles pour une partie des usagers, ne parvenant pas à ancrer l'action publique dans la poursuite de l'intérêt général et l'amélioration de leurs conditions individuelles[3]. »

Une dégradation perçue qui génère des formes de compassion chez les Français

Ces expériences alimentent aussi un sentiment assez largement partagé d'un délaissement des services publics, qui non seulement dégrade l'expérience des usagers/citoyens mais influe également sur l'image qu'ils en ont en tant que lieu potentiel de travail : un cadre archaïque, manquant de moyens, en retard sur les innovations – notamment numériques[4] – considérées comme « standard » dans le privé – et donc très peu attractif. Plus encore, c'est le sentiment d'une détérioration qui prévaut chez les participants – viviers, agents comme démissionnaires – de notre enquête qualitative. L'actualité alimente l'idée d'une dégradation des conditions de travail des agents – en particulier dans le secteur hospitalier, et ce, au-delà de la période Covid-19. Les difficultés auxquelles font face les soignants, victimes à la fois d'un manque de moyens et de reconnaissance et dont les mobilisations paraissent sans succès, sont très fréquemment citées. D'autres sources mettent en lumière le lien étroit entre les difficultés perçues –

[1] Voir aussi Gervais J., Lemercier C. et Pelletier W. (2024), *La Haine des fonctionnaires*, Paris, Éditions Amsterdam.

[2] Si la Sécurité sociale n'entre pas dans notre périmètre, elle est associée par les enquêtés au même univers.

[3] Ministère de la Transformation et de la Fonction publique (2022), *La conférence des parties prenantes – 28 octobre 2022. Synthèse et restitution des ateliers*.

[4] Fort dans le groupe des étudiants en numérique.

difficultés d'accès et/ou budgétaires, la confiance et l'image du service public en général et envers ses agents en particulier[1].

Cette perception d'une dégradation des services publics influe directement sur l'image des fonctionnaires et agents publics eux-mêmes, qui devient très ambivalente – comme l'est celle des métiers de la fonction publique. Celle-ci est en effet loin d'être entièrement négative, certains d'entre eux continuent, selon les personnes interrogées dans différentes enquêtes à « faire rêver les jeunes ».

Si le topo du fonctionnaire « profiteur », « toujours en vacances » ou « en grève » affleure bien dans les enquêtes qualitatives et les sondages[2], elle est souvent reconnue comme une caricature par les enquêtés eux-mêmes, mais surtout, contrebalancée par des sentiments nettement plus positifs à l'égard des métiers qu'ils occupent. Se superpose ainsi l'image attachée aux métiers « de vocation », « indispensables », « utiles », voire « essentiels ». Cependant, ceux-ci sont aussi perçus comme « sacrificiels » et souffrant d'une dégradation de leurs conditions de travail et d'un manque de reconnaissance, ce dernier étant alimenté par la prise de conscience – notamment à la faveur du Covid-19 mais aussi des attentats – du caractère indispensable de ces professionnels « en première ligne ». Soignants, policiers mais aussi enseignants sont ainsi l'objet d'une forme de commisération assez largement partagée. Ainsi, 86 % des sondés[3] interrogés dans le cadre de l'enquête OpinionWay pour Indeed estiment que les enseignants « ont du mérite » et 85 % qu'il faut améliorer leurs conditions de travail… Dans notre enquête qualitative, les viviers ont également opposé aux critiques liées aux avantages ou privilèges supposés des enseignants (les vacances ou le statut de fonctionnaire) la réalité d'un métier perçu comme exigeant, voire épuisant. Un tel contraste suscite chez certains d'entre eux des formes d'admiration proches de la compassion pour un métier pris entre « bénévolat » et éthique du « sacrifice » et aujourd'hui « dévalorisé ».

> « Moi je le respecte [l'enseignant] parce que je me dis comment il peut faire ça, c'est presque de la pitié. » **(Étudiants en licence)**
>
> « C'est du respect pour l'effort et le manque de reconnaissance qu'il a pour ça. » **(Étudiants en licence)**

[1] Sondage Paul Delouvrier/Kantar sur les services publics (novembre 2022) ; Rouban L. (2022), « La confiance durera-t-elle ? », *Le 1 Hebdo*, n° 413, 7 septembre.

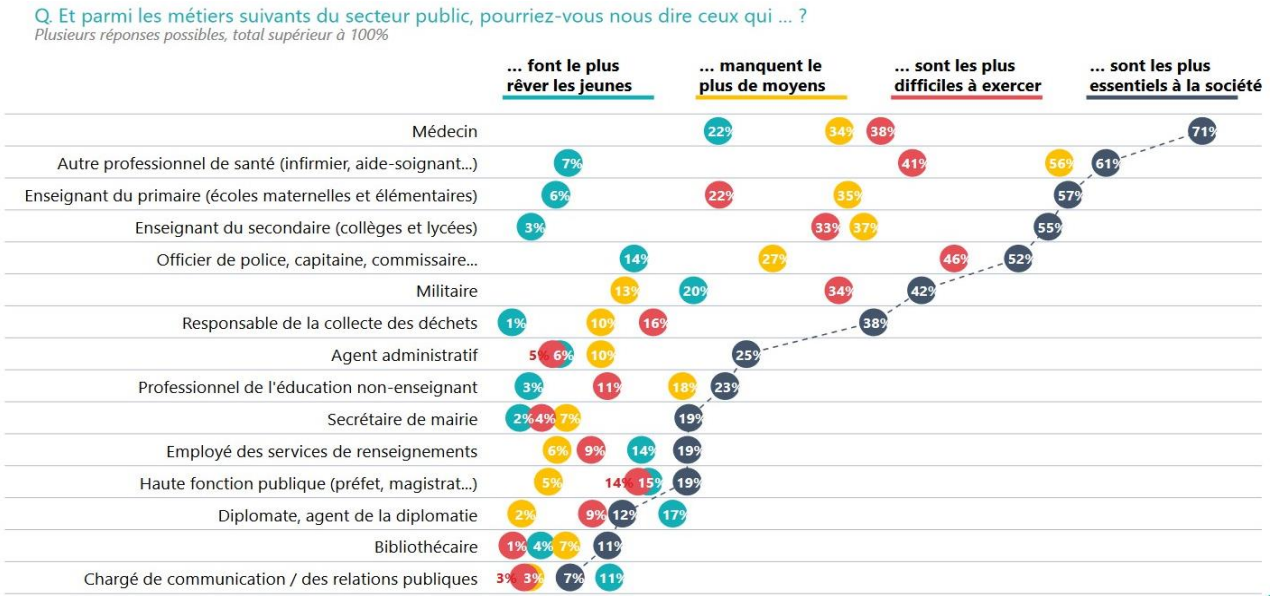
[2] Dans un récent sondage Odoxa (avril 2024) pour *Le Figaro*, 51 % des personnes interrogées disent qu'« on en demande pas assez » aux fonctionnaires – dans ce même sondage, ils sont 80 % à avoir une bonne image générale des fonctionnaires et 57 % à ne pas souhaiter qu'on en diminue le nombre.

[3] 1 009 personnes – non enseignantes – de 18 ans et plus.

> « On m'a dit "Ah oui, tu veux faire ça pour les vacances", ou alors "C'est bien, il en faut ". On m'a même parlé de sacrifice. » **(Étudiants en master MEEF)**

Le terme de « dévalorisation » rend bien compte du lien étroit noué entre perception de « l'utilité » des métiers de la fonction ou du service public, les difficultés reconnues et le « manque de moyens » et de reconnaissance. 92 % des salariés interrogés dans le cadre du sondage OpinionWay[1] estiment que « les métiers du service public sont essentiels » et 74 % « qu'ils ne sont pas assez valorisés » (69 % des salariés du privé, 92 % des salariés du public, dont 94 % des fonctionnaires). Et si les agents publics sont nettement plus nombreux à estimer que « les métiers du service public sont difficiles » (70 %), près d'un salarié du privé sur deux partage la même opinion. Les métiers considérés comme « les plus difficiles » sont, d'assez loin, les métiers de la santé, les policiers et les métiers de l'éducation. Ce sont aussi ces métiers qui manquent le plus de moyens d'après les salariés interrogés. On arrive ainsi à ce paradoxe, que les métiers considérés comme « les plus essentiels » sont aussi ceux… qui font partie des moins attractifs et font le moins rêver les jeunes (à l'exception de médecin).

Graphique 74 – La perception des différents métiers du service public



Note : 1 594 salariés représentatifs des salariés du secteur public (631 interviews) et du secteur privé (963 interviews), moyennes pondérées.

Source : OpinionWay (2023), « Les salariés français et les métiers du service public », sondage pour Indeed, juin

[1] OpinionWay (2023), « Les salariés français et les métiers du service public », sondage pour Indeed, juin. 1 594 salariés représentatifs des salariés du secteur public (631 interviews) et du secteur privé (963 interviews), moyennes pondérées.

Plus positive que celle des « agents de bureaux », l'image de ces fonctionnaires « utiles » n'en est donc pas pour autant plus attractive : ils sont essentiellement plaints, et non jalousés.

> « On voit quand même qu'il y a des burn-out dans le corps enseignant. »
> **(Étudiants en licence)**
>
> « Dans les médias, on en parle toujours dans un contexte négatif, genre meurtre ou incident. Ça donne une image négative. Ils n'en parlent jamais quand il faut les récompenser ou quand il y a des professeurs modèles. Il y a des professeurs qui nous ont vraiment aidés mais ça, on n'en parle pas. » **(Étudiants en licence 3 et master 1)**
>
> « Personne n'a sauté de joie quand j'ai dit que je voulais faire ce métier. »
> **(Étudiants en master MEEF)**
>
> « Moi je dirais "essentiel" parce qu'on a besoin d'eux. Et je pense qu'ils ne sont pas considérés à leur juste valeur. Je pense qu'ils ont peut-être même la position la plus essentielle de notre pays et même en général. Donc ouais ils mériteraient plus. Et c'est pour ça que d'ailleurs plus personne n'a envie d'être professeur. Enfin, quelques-uns qui sont très motivés, très passionnés. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Le manque de moyens entraîne un mal-être des fonctionnaires dans certains secteurs. »
> **(Actifs en reconversion)**
>
> « Il y a quand même des gens qui se lèvent à 5 heures du matin, qui travaillent de nuit. »
> **(Actifs en reconversion)**

Encadré 15 – Des campagnes de communication dévalorisantes ?

Dans le contexte de baisse sensible, voire de pénurie de candidats aux concours enseignants, des campagnes de communication ont été lancées, à plusieurs reprises, empruntant différents supports et messages. Les réactions enregistrées lors des focus groupes ont montré, de façon unanime, qu'elles s'avéraient surtout contre-productives en donnant une image très dévaluée de la profession enseignante. Loin de motiver et de rassurer les candidats potentiels, les campagnes portant sur un métier qui devrait pouvoir s'en dispenser ne font qu'éveiller le doute quant à l'intérêt de s'orienter vers l'enseignement et les difficultés à redouter dans ce type d'activité. Alors qu'elles visent la promotion de la fonction, les campagnes adressées au grand public qui utilisent des messages et des supports jugés trop triviaux font donc passer l'idée d'un métier en panne de candidats et donc plus facilement accessible si besoin.

« Ils se retrouvent à faire des annonces, "l'Éducation recrute, devenez profs", comme s'ils faisaient des annonces pour devenir caissiers ; je trouve ça un peu aberrant. » **(Étudiant en licence)**

« Je trouve ça dévalorisant, par exemple là il y a une campagne de recrutement pour les métiers de l'enseignement sur les emballages des baguettes de pain, mais c'est quelque chose qu'on jette à la poubelle, les gens ne vont pas forcément regarder, ça en dit beaucoup sur la manière dont sont traités les enseignants. » **(Étudiant en licence)**

« Oui, ma mère m'a montré l'autre fois sur Facebook une image qui disait "Devenez profs, nous avons besoin de vous". (…) ils sont vraiment dépités quoi. Ils savent plus quoi faire pour attirer les gens. Ils sont obligés de mettre des annonces pour un truc qui est assez essentiel et important. » **(Étudiant en licence)**

« Au final on fait des speed-datings et des campagnes à la radio, c'est que si le métier était bien tout le monde se battrait pour rentrer donc c'est contre-productif, les jeunes se disent s'ils ne trouvent pas, c'est qu'il y a un problème. » **(Étudiant en master MEEF)**

De telles campagnes de recrutement, menées dans l'urgence des postes à pourvoir, suscitent également des doutes quant aux modalités et critères de sélection. Les entretiens sous forme de speed-datings sont jugés symptomatiques d'une moindre exigence et du faible contrôle du niveau des candidats retenus :

« Moi je dirais que c'est tellement devenu accessible à tout le monde que ça dévalorise en fait le métier de prof. » **(Étudiants en licence)**

Discours médiatico-politique et fonctionnaire bashing

Se construit ainsi, alimentée par les discours autour du manque d'efficacité du service public, une distinction entre de « bons » et « mauvais » fonctionnaires, les premiers étant « utiles », et les seconds « inutiles »[1]. L'image du fonctionnaire « sacrificiel » coexiste donc avec le stéréotype du fonctionnaire « privilégié », bénéficiant d'avantages indus au regard d'une charge de travail plus que modérée. Cette dernière peut faire figure de repoussoir, tant parmi les viviers que chez les agents. S'ils n'y adhèrent pas eux-mêmes, ils reconnaissent que ces représentations, qu'ils attribuent aux discours politiques et médiatiques sur la fonction publique, pèsent sur l'attrait de ces professions.

[1] Ministère de la Transformation et de la Fonction publique (2022), *La conférence des parties prenantes*, *op. cit.*

> « La profession a perdu de son prestige. Avant on était respectés. Maintenant, ce sont des fainéants pour les gens. » **(Étudiants en master MEEF)**

> « Je pense que c'est vraiment véhiculé par les médias. Parce que quand on pensait à un professeur avant on voyait une figure d'autorité, enfin le maître qui était reconnu. Maintenant on voit plus la personne qui est bonne qu'à prendre des vacances, être en grève et toujours se plaindre. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**

Le poids des discours négatifs sur les fonctionnaires et leur « trop grand » nombre – en particulier lorsqu'il y a « concordance entre la rhétorique et la politique[1] » – sur l'attractivité fait d'ailleurs l'objet d'une assez large prise de conscience des acteurs. Celle-ci est perceptible aussi bien dans les rapports administratifs que dans les discours politiques. Laurent, Desforges et Icard (2022) expriment par exemple un « regret » :

> « Les élus nationaux, et parfois même les élus locaux en charge d'exécutifs, critiquent dans leur ensemble les fonctionnaires et les agents publics, le statut de la fonction publique et surtout leur trop grand nombre, et en fassent un argument électoral. Cela nuit naturellement à l'image positive du secteur. […] Il est devenu assez courant, pour des élus ou des candidats à des élections, de promettre des économies budgétaires en proposant de diminuer le nombre d'agents publics. Cette antienne est répétée régulièrement depuis une quinzaine d'années, et, finalement, cela n'a que peu d'effets sur le nombre global d'agents publics. Mais le mal est fait[2]. »

Amélie de Montchalin, alors ministre de la Transformation publique, attribuait en 2020 très directement le manque d'attractivité de la fonction publique à ce dénigrement :

> « Depuis vingt ans, le nombre de candidats aux concours de la fonction publique a été divisé par deux par le "fonctionnaire-bashing" et le manque d'informations sur les carrières. Nos métiers répondent aux aspirations d'engagement des jeunes et je veux les faire connaître ! » (**Amélie de Montchalin, sur Public sénat, 26 octobre 2020)**

Cette prise de conscience s'accompagne de la volonté exprimée par les acteurs d'agir sur les représentations véhiculées par ces discours. « Le fonctionnaire bashing » – est-il noté, par exemple, dans la synthèse des échanges du Conseil national de la refondation sur la fonction publique en 2022 – « dégrade l'image de la fonction publique dans son ensemble et son attractivité. Aussi, nous devons corriger l'image associée de certains secteurs (une

[1] Le dénigrement des fonctionnaires n'a rien de nouveau, mais des chercheurs attribuent son effet sur l'attractivité à « la concordance entre la rhétorique et la politique » à partir des années 2000, quand pour la première fois le discours s'accompagne de lois et de textes législatifs. Audition d'Émilien Ruiz, 6 décembre 2023.

[2] Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, *op. cit*.

fonction publique hospitalière synonyme de souffrance, un service public jugé "poussiéreux") et mieux valoriser les agents, aux parcours riches et divers[1] ».

1.3. Un employeur qui inspire de la défiance

Une défiance à l'égard de l'égard de l'État et des institutions, y compris chez les agents…

Les discours dévalorisants à l'égard des fonctionnaires sont d'autant plus préjudiciables à l'attractivité qu'ils s'inscrivent dans un climat de grande défiance envers leurs « employeurs » : institutions en général et État en particulier. On le sait, si les services publics conservent la confiance d'une majorité de citoyens, ce n'est pas le cas des autorités politiques – élus et pouvoirs publics : selon le baromètre de la confiance du Cevipof[2], 70 % des personnes interrogées n'ont pas confiance dans la politique (dont 24 % pas du tout). L'institution présidentielle, le Parlement, le gouvernement recueillent des scores particulièrement faibles (25 % de confiance).

Il n'est donc pas surprenant que de nombreux enquêtés répugnent à travailler pour ces institutions. 36 % des personnes de 18-45 ans (49 % de celles qui ont un diplôme inférieur au bac) ne peuvent ainsi « pas envisager » de travailler « un jour » « pour l'État »[3]. La tournure de la question posée[4] est ici signifiante : pour plus d'un Français sur trois, il semble donc inconcevable d'avoir, ne serait-ce que temporairement, l'État comme employeur. Dans une autre phase du même sondage, qui retient une formulation – certes moins radicale –, l'ampleur du rejet est encore plus élevée : 56 % des personnes interrogées « n'aimeraient pas travailler pour l'État[5] ».

Notre enquête qualitative révèle que, chez les viviers, cette méfiance se nourrit d'une certaine confusion dans les esprits entre « État » et « gouvernement ». Certains expriment

[1] Ministère de la Transformation et de la Fonction publique (2022), *La conférence des parties prenantes*, *op. cit.*

[2] Cevipof (2024), « En qu[o]i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? Le baromètre de la confiance politique », 15e vague, février.

[3] Étude BVA pilotée par la mission APIE (Appui au patrimoine immatériel de l'État) pour la DGAFP (2020), *Attractivité de l'État employeur* ; 1 000 personnes interrogées, 18-45 ans représentatifs de la population française, en février-avril 2020.

[4] Question posée « Vous personnellement, pourriez-vous envisager un jour de travailler au service de l'État ? ».

[5] À la question posée « Sur une échelle de 0 à 10, quelle note donneriez-vous pour évaluer l'attractivité de chacun des acteurs suivants en tant qu'employeur ? 0 signifie que vous n'aimeriez pas du tout y travailler, 10 que vous adoreriez y travailler, les notes intermédiaires servent à nuancer votre jugement », 56 % des répondants attribuent à l'État une note de 0 à 6 et 10 % une note de 9 à 10. Ils sont respectivement 38 et 18 % à attribuer ces notes aux « grandes entreprises privées ».

un rejet d'ordre politique et convictionnel, associé au rejet de réformes en cours. Ces sentiments personnels se répercutent directement sur leur perception de la fonction publique et mettent à mal la notion de neutralité qui lui est pourtant consubstantielle. Rejoindre la fonction publique ce serait devoir appliquer ou faire appliquer des décisions avec lesquelles on n'est pas nécessairement d'accord et avoir comme employeur « final » une entité dont on réprouve les choix ou les valeurs. Des étudiants en formation numérique ont ainsi cité l'exemple de l'application TousAntiCovid, qu'ils auraient été réticents à mettre en place en tant qu'agents car en désaccord avec la politique mise en place au cours de la crise sanitaire. L'État – loin d'être perçu comme garant de l'intérêt général – peut ainsi être envisagé comme une entité non seulement inefficace et lointaine mais éventuellement menaçante des libertés et droits individuels.

> « Je ne sais pas si ce serait vraiment une fierté de travailler pour l'État car je ne suis pas du tout d'accord avec l'État en ce moment, donc pour moi ce ne serait pas une fierté. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Salarié du gouvernement ça ne me parle pas. » **(Stagiaires et néotitulaires du privé)**
>
> « Je préfère être assimilé à un professeur qu'à un fonctionnaire. Pour beaucoup, l'État représente un état spoliateur qui exerce trop de pression sur les entreprises, sur les citoyens. Donc ce n'est pas valorisant de dire "Je travaille pour l'État". » **(Enseignant en reconversion)**
>
> « En travaillant pour la fonction publique pour l'État il peut y avoir une notion politique derrière, donc ça veut dire travailler des fois sur des sujets avec lesquels on n'est pas forcément à l'aise ou d'accord. Du coup bosser sur un truc comme ça pour encourager les gens à se faire vacciner alors qu'on n'est pas d'accord avec ça, il peut y avoir des soucis de valeurs personnelles, après on travaille pour l'État donc c'est logique, c'est quelque chose qui pourrait être difficile à gérer même si j'ai ma casquette de professionnelle, plus que dans le privé alors que si on est dans le privé on choisit une boîte et ses valeurs. »
> **(Étudiants en formation numérique – master / école d'ingénieurs)**

Le doute sur la « neutralité » de la fonction publique – une attente pourtant primordiale pour ceux qui y entrent via les écoles de service public[1] – est aussi présent chez les agents, y compris dans la fonction publique territoriale (FPT). Bien que la défiance à l'égard de l'État soit plus marquée que celle qui s'exprime à l'égard des collectivités, existe dans ces dernières aussi la crainte d'une politisation due à la pression des élus locaux. Certains

[1] MOAI pour le RESP (2023), *Enquête sur l'attractivité des concours - restitution*, Réseau des écoles de service public, mai. Enquête menée auprès d'élèves (2 337 répondants) et d'écoles (14 répondants) du réseau (voir Annexe 4 pour la liste des écoles).

agents de la FPT expriment ainsi le sentiment de travailler « au service de l'élu » – de ses intérêts personnels, de sa réélection – plus qu'au service de la collectivité :

> « Je n'ai pas le sentiment de travailler pour l'intérêt général, mais plutôt pour les élus. » **(Agents de catégorie B)**

Une enquête menée auprès de dix-huit fonctionnaires du ministère de la Transition écologique[1] révèle des inquiétudes similaires sur une forme de « politisation » (ou de « préfectoralisation ») de leurs missions, souvent exercées dans des services déconcentrés :

> « Au-delà de la recherche d'économie, les restructurations sont aussi vues dans plusieurs entretiens comme un processus de mainmise croissante par un secteur administratif, l'Intérieur et ses préfets sur les politiques et l'administration environnementale, incluant les services départementaux les plus opérationnels comme les DDT. Cette transition est synonyme pour les agents d'un poids croissant des facteurs "politiques" au détriment des arguments et critères "techniques" portés par les services du ministère. Les agents ont le sentiment d'une perte progressive de repères éthiques et déontologiques auxquels ils sont attachés, de neutralité et de légalité des actes, d'égalité de traitement devant la loi, à rebours de la prise en compte des jeux de pouvoirs locaux et des arrangements avec les règles qu'ils supposent[2]. »

> « En région parisienne, un élu local sur deux est aussi député ou sénateur donc ils ont le bras très long et donc, c'est beaucoup de politique, en fait. […] Et une hiérarchie qui n'est pas forcément tournée tout de suite pour nous soutenir, qui est plutôt encline à céder aux pressions politiques. […] J'en ai marre des politiques, en fait, tout simplement, pour parler assez clairement. Ce n'est pas que je n'y arrive pas mais c'est très fatigant […], il faut alterner les postes exposés et moins exposés pour son bien-être psychologique et physique. » **(Ronan, DREAL, Ouest[3])**

… qui se traduit par un faible sentiment d'appartenance chez les agents

Nous reviendrons plus bas (Chapitre 4) sur les relations des agents publics avec leur employeur et leurs conséquences sur l'attractivité. Notons ici que le fait de travailler dans la fonction publique, y compris la FPE, n'entraîne pas d'identification à « l'État », souvent perçu comme extérieur, distant, et largement maltraitant, et ne se traduit pas par un fort sentiment d'appartenance.

---

[1] Le Bourhis J.-P. (2022), *Vocations et vécus professionnels des agents du service public de l'environnement,* note de synthèse des résultats de la recherche réalisée dans le cadre de la Convention d'étude n° 2022-1 avec la CGT - Force ouvrière - FEETS.

[2] *Ibid*.

[3] Cité in *ibid*.

« Je ne comprends pas l'appartenance à l'État. Je ne vois pas trop. » **(Infirmiers)**

« Je ne m'identifie pas en tant que fonctionnaire, je m'en souviens quand je remplis des formulaires, c'est tout et en effet parce que j'ai eu facilement un prêt. »
(Néotitulaires en reconversion)

Dans notre enquête qualitative, seul un nombre restreint de participants agents publics ont expressément affirmé avoir le sentiment d'appartenir à la fonction publique, même quand ils ont exprimé un engagement lié à un fort alignement de leurs valeurs personnelles avec les valeurs de service public (voir *infra*). Certains d'entre eux ont d'ailleurs noté et regretté spontanément ce manque de sentiment d'appartenance qui s'inscrit aussi dans la dévalorisation sociale dont les agents estiment souffrir. L'image négative du fonctionnaire génère en effet de la souffrance chez les agents – notamment de catégorie B et C – qui avouent parfois chercher à minimiser ou masquer leur statut, et se définir davantage – voire exclusivement – professionnellement par les spécificités de métier. Ce qui paraît relativement évident pour les métiers très spécifiques, comme enseignant, policier ou soignant, est également vrai des métiers administratifs (catégories A et B, agents dans le numérique).

« Quand on dit qu'on travaille dans la fonction publique il y en a qui disent "Ah bravo, ça y est tu vas pouvoir rien faire", ils pensent qu'on travaille moins qu'eux… » **(Agents de catégorie B)**

« C'est fou parce qu'il y a aussi des planqués dans le privé. Cette image elle colle à la peau et c'est dur parfois. » **(Agents de catégorie B)**

« Quand on me demande dans quoi je travaille, je cite le nom du poste. Je ne dis pas que je suis dans la fonction publique. » **(Agents de catégorie B)**

« Ça va mieux qu'avant, parce que les gens voient de plus en plus la difficulté du travail, mais avant quand je disais que je travaillais dans la fonction publique je savais que j'allais avoir des réactions négatives. Les gens ont une mauvaise image. » **(Agents de catégorie C)**

2. Valeurs du service public : des motivations qui se déconnectent du statut

Ainsi, la défiance dans les institutions, associée à ce qui est parfois décrit comme « une fatigue démocratique », et l'image de la fonction publique auprès de ses viviers potentiels s'alimentent l'une l'autre. Quel « sens » peut-il bien avoir dès lors à rejoindre la fonction publique ? Quelle place, dans les déterminants de l'attractivité, pour les valeurs théoriquement attachées au statut et plus généralement au « service » public ou du public, appelées dans la littérature « motivations de service public » : recherche de sens « pour

autrui »[1], utilité sociale, notion d'intérêt général ? Cette question paraît d'autant plus cruciale que si sens et valeurs demeurent des motivations importantes pour rejoindre et rester dans la fonction publique, alors une « perte de sens » est potentiellement délétère pour son attractivité. Sans fantasmer un hypothétique âge d'or d'un fonctionnariat purement altruiste, engagé au service de la collectivité et désintéressé, la permanence, ou au contraire la diminution, des « motivations de service public » méritent d'être interrogées : demeurent-elles valides ? Déclinent-elles dans la société ou parmi les viviers potentiels ? Et surtout, trouvent-elles à se réaliser dans la fonction publique telle qu'elle est perçue et/ou vécue aujourd'hui ?

2.1. Pourquoi intégrer la fonction publique ?

Malgré la fragilité du sentiment d'appartenance évoqué plus haut, les éléments d'identification demeurent prégnants. Pour les viviers comme pour les agents, on ne rejoint (toujours) pas la fonction publique par hasard.

Valeurs et motivations de service public

Dans les années 1980 et 1990, en réaction à la diffusion du nouveau management public (*New public management*), des travaux en sciences de gestion ont mis en avant l'existence d'une motivation spécifique pour entrer dans la fonction publique : la volonté de contribuer à l'intérêt général, de participer à améliorer la société[2]. David Giauque et Guillaume Aujaleu notent que cette notion est traduite notamment dans les documents qui servent à évaluer individuellement les agents publics. Celle-ci fait référence à un attachement particulier de l'agent public et du collectif de travail à ce qu'on dénomme l'« intérêt général », à rebours des intérêts particuliers ou des intérêts privés. C'est aussi une référence à la vocation à servir l'État, en tant qu'entité spécifique œuvrant à l'organisation des services publics. Il s'agit donc d'« une valeur spécifique et commune (…) à l'ensemble des agents publics » qu'ils ne seraient « pas prêts à brader »[3]. Selon eux « alors que le Nouveau management public a favorisé la diffusion de valeurs du secteur privé, les valeurs traditionnelles du service public demeurent porteuses de sens au sein des organisations publiques ». De fait, cet « ethos

[1] Sur la distinction sens « pour soi » / sens « pour autrui », voir Guibert P., Périer P., Le Coz A., Maleyrot É. et Urbanski S. (2020), « Dimensions et construction de la reconnaissance chez les enseignants du second degré », *Éducation & formations*, n° 101, p. 299-321. Ici, on s'intéresse aux valeurs et au sens du travail attachés à l'emploi, l'employeur et aux missions : sens « politique » et utilité sociale comme motivations pour rejoindre la fonction publique/le SP. On reviendra au Chapitre 4 sur les dimensions de sens attachées au travail lui-même notamment étudiées par Coutrot et Perez (conformité à des normes éthiques, capacité de développement).

[2] Colin P. (2023), « Comprendre la motivation et l'implication. À la recherche des valeurs dans le service public : illustration à partir d'une méthodologie mixte », *@GRH*, n° 48, p. 87-112.

[3] Entretien avec David Giauque et Guillaume Aujaleu (2023). Voir « Le sens du travail dans la fonction publique : spécificités, valeurs et perspectives », *Action publique. Recherche et pratiques*, vol. 17, p. 6-15.

public[1] », associé aux notions d'intérêt général et de République est inscrit dans les droits et devoirs attachés au statut, ainsi que dans les missions qui sont confiées aux agents publics. La loi de 2016[2] sur la déontologie consacre, « pour la première fois », « des valeurs, reconnues par la jurisprudence, qui fondent la spécificité de l'action des agents publics (…) neutralité, impartialité, probité et laïcité[3] ».

Encadré 16 – Les motivations de service public « à la française »

Le concept de « Motivation de service public » (MSP) a originellement été défini par les auteurs américains Perry et Wise en 1990. Il met l'accent sur les motivations altruistes des agents publics et propose une échelle servant à la mesurer, qui comprend plusieurs dimensions : l'attraction pour les politiques publiques, l'engagement pour l'intérêt public, la compassion et l'abnégation. La décision de rejoindre la fonction publique dépendrait ainsi de la conjonction de « catalyseurs indissociables » : « les motifs rationnels en lien avec l'intérêt personnel (autoréalisation, estime de soi), les motifs normatifs (servir l'intérêt général, loyauté, équité sociale, sens du devoir) et les motifs affectifs (compassion, altruisme, engagement, patriotisme de bienveillance)[4] ». La motivation de service public « à la française » est principalement alimentée par un attachement fort à l'intérêt général et aux services publics ainsi que par la place centrale de l'État, comme pourvoyeur de richesses et de cohésion sociale[5].

On ne choisit pas la fonction publique par défaut : le poids de l'éthos

L'attribution de ces valeurs spécifiques à la fonction publique semble faire l'objet d'un relatif consensus, chez les fonctionnaires comme parmi le grand public et les salariés du privé (voir Tableau 14 ci-après). Ce sont d'ailleurs les mêmes – dans un ordre différent – qui sont considérées par les uns et les autres comme devant être portées « prioritairement » par l'État et ses agents : égalité, exemplarité, solidarité, engagement, intérêt général. À

[1] Hugrée C., Penissat É. et Spire A (2015), « Les différences entre salariés du public et du privé après le tournant managérial des États en Europe », *Revue française de sociologie*, 2015/1, vol. 56, p. 47-73.

[2] Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

[3] Communiqué de presse du Conseil des ministres du 17 juillet 2013.

[4] Dahmani A. (2015), « La motivation de service public des gestionnaires publics tunisiens à l'aune de la révolution. Vers un contrat psychologique renouvelé ? », *Revue française de gestion*, vol. 251, p. 131-147 ; Desmarais C. et Edey Gamassou C. (2014), « Tous motivés par le service public ? Les liens entre position hiérarchique et motivation de service public », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 80, p. 133-152.

[5] Cité in Conseil d'orientation des politiques de ressources humaines (2017), *Les leviers de motivation dans la fonction publique. Dossier documentaire et note de problématique*, DGAFP, novembre.

noter que la notion « d'intérêt général » – plus que celles de solidarité ou d'égalité – est davantage portée par les agents publics (et tout particulièrement les fonctionnaires de la FPE) quand les salariés du privé attendent plus « d'exemplarité ».

Tableau 14 – Les valeurs attendues de l'État et de ses agents

Taux moyen « devrait être portée par l'État et ses agents en priorité », par population

	Ensemble	Salariés du secteur privé*	Agents du secteur public**	*Dont agents de la FPE*
Égalité	56 %	54 %	49 %	45 %
Exemplarité	49 %	**56 %**	46 %	43 %
Intérêt général	47 %	49 %	54 %	59 %
Solidarité	47 %	45 %	40 %	38 %
Engagement	38 %	37 %	38 %	42 %
Intégrité	35 %	36 %	39 %	45 %
Dévelop. durable	30 %	28 %	29 %	26 %
Laïcité	29 %	26 %	32 %	37 %
Performance	29 %	**35 %**	19 %	18 %
Neutralité	28 %	28 %	33 %	**38 %**
Esprit d'équipe	26 %	25 %	26 %	21 %
Innovation	17 %	17 %	15 %	14 %
Désintéressement	13 %	13 %	15 %	16 %
Inclusion	8 %	6 %	**14 %**	**19 %**

* Les salariés du privé représentent 65 % des actifs au sein de l'échantillon, soit 54 % de l'échantillon global.
** Les agents du public représentent 25 % des actifs au sein de l'échantillon, soit 22 % de l'échantillon global.

Note : le top 5 des valeurs attendues est signalé par un fond bleu clair, les écarts à la moyenne sont en orange.

Lecture : le top 5 inclut l'engagement pour les salariés du privé et l'intégrité pour les agents publics. Les salariés du secteur privé pointent davantage l'exemplarité et la performance. Les agents du secteur public sont plus enclins que la moyenne à prêter attention à l'inclusion.

Source : étude BVA pilotée par la mission APIE (Appui au patrimoine immatériel de l'État) pour la DGAFP (2020), Attractivité de l'État employeur – Phase 2*, p. 11*

Travailler pour la fonction publique relève le plus souvent d'un choix explicite. La CFDT par exemple relève que l'engagement fort traduit par « le taux extrêmement élevé » (84 %) des jeunes agents publics et élèves fonctionnaires qui disent travailler dans la fonction publique par choix « mérite d'être souligné »[1]. Ce caractère volontaire de l'entrée dans la fonction publique, tout particulièrement chez les fonctionnaires, est également souligné dans le rapport de Pény et Simonpoli (2022)[2] qui cite à l'appui les motivations des candidats aux concours : seuls 12 % d'entre eux semblent se présenter « par défaut »[3].

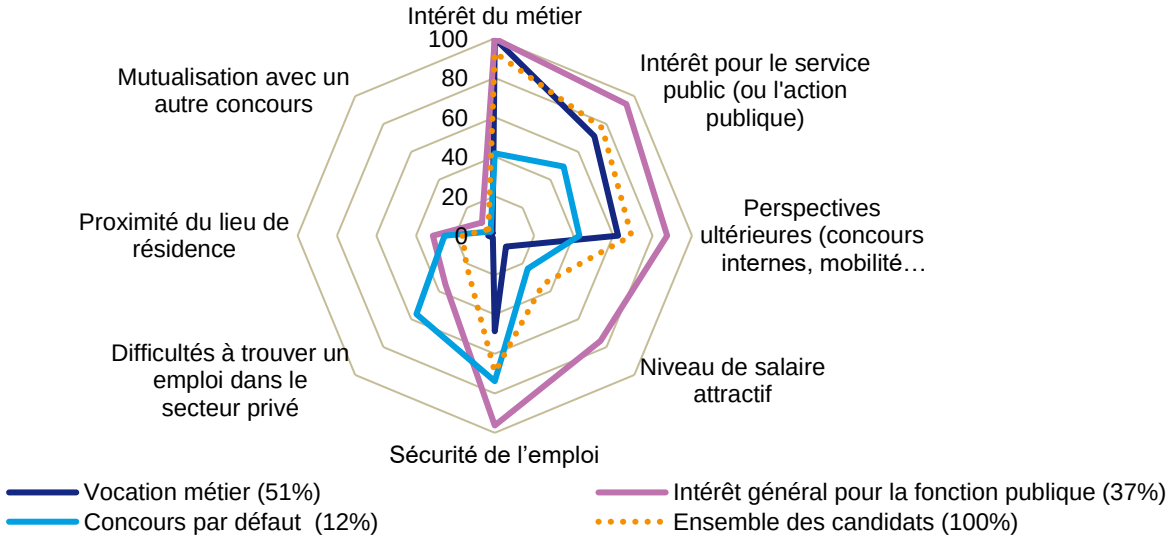
[1] CFDT (2022), *Résultats de la quatrième enquête focus jeunes*, décembre (enquête réalisée auprès de 1 000 jeunes agents, titulaires, stagiaires, contractuels, étudiants, des trois versants de la fonction publique).

[2] DGAFP (2020), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2020*, cité in Pény P. et Simonpoli S. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique. Restitution des travaux*, *op. cit.*

[3] La typologie réalisée sur leurs motivations de participation met en évidence trois grands groupes de candidats. Les premiers ont une « vocation pour le métier » et sont relativement désintéressés par la rémunération (51 % d'entre eux ; cette classe compte davantage d'aspirants enseignants et de jeunes travaillant dans la fonction

Si la question des valeurs est rarement la première citée dans les différentes enquêtes comme motivation de ce choix, elle figure généralement en bonne place. Parmi ces candidats aux concours (voir Graphique 75), c'est l'intérêt pour le métier qui est la première motivation exprimée (9/10), « l'intérêt pour le service public » ou « l'action publique » est néanmoins cité par 37 % d'entre eux.

Graphique 75 – Motivations des candidats aux concours de la fonction publique selon les groupes de motivation



Note : dans l'enquête, chaque primo-sortant candidat est invité à renseigner ses motivations concernant un seul concours sélectionné aléatoirement parmi les cinq derniers présentés.

Champ : jeunes de la génération 2013 candidats, au plus tard trois après la fin de leurs études, à au moins un concours permettant de devenir fonctionnaire ; France entière.

Lecture : parmi les primo-sortants du système éducatif en 2012-2013 ayant participé, au plus tard trois ans après, à un concours par « Intérêt général pour la fonction publique » (soit 37 % des candidats), 96 % déclarent la « sécurité de l'emploi » comme source de motivation à la participation. En moyenne, parmi l'ensemble des candidats, ils sont 69 % à indiquer ce motif de candidature.

Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique - édition 2020, à partir de l'enquête Génération du CEREQ

Dans l'enquête réalisée par le collectif Nos services publics (sans garantie de représentativité, mais menée auprès de 4 560 d'agents), le service de l'intérêt général est bien davantage revendiqué encore : il s'agit du motif le plus fréquemment souligné par les répondants pour rejoindre le service public (68 % des sondés, soit 3 101 répondants).

publique trois ans après leur sortie du système éducatif). Les seconds marquent un « intérêt général pour la fonction publique » et le statut de fonctionnaire (37 % ; davantage candidats aux concours de catégories B et C, originaires des DROM et devenus employés ou employés qualifiés trois ans après la fin de leurs études). Les derniers se présentent aux « concours par défaut » (12 % ; plus souvent candidats aux concours de catégorie C, moins diplômés, issus de familles précaires et occupant encore un CDD trois ans après la fin de leurs études).

2.2. Fierté et utilité sociale : sens du métier et service du public plutôt que sens de la fonction publique ?

Attachés plus ou moins consciemment, aux « valeurs » revendiquées du service public, la volonté et le sentiment de faire un métier « qui a du sens », autrement dit, dans ce contexte un métier « utile », apparaissent comme de très fortes motivations pour travailler dans la fonction publique. Cette « utilité sociale » est génératrice d'une certaine fierté professionnelle – quand bien même cette utilité est jugée insuffisamment reconnue par la société et/ou l'employeur. 86 % des salariés interrogés dans le cadre du sondage OpinionWay de 2023[1] estiment en effet que « le secteur public permet de faire des métiers qui ont du sens » (84 % des salariés du privé, 90 % du secteur public). À propos des agents publics, Pény et Simonpoli (2022) affirment que :

> « ils sont […] près de 72 % à ressentir une fierté liée à leur emploi, contre moins de deux tiers (64,6 %) des salariés du secteur privé. Cette fierté apparaît liée au sentiment d'utilité, mentionné par 83 % des agents publics contre seulement 68,5 % des salariés du secteur privé. Ce sentiment est d'autant plus fort que les agents exercent des missions au contact du public, à l'image de ceux évoluant dans les métiers de l'action sociale, des services à la personne, du soin, du sport, de l'animation ou bien encore de l'éducation et de la formation[2]. »

Notre enquête qualitative, comme l'analyse que nous avons menée des données issues de l'enquête Conditions de travail (Dares), confirment ces tendances. Indépendamment de leurs motivations initiales, la plupart des agents interrogés partagent un point commun quand sont évoqués le sens de leur travail ou sa raison d'être : celui d'être « utile ». Et cette utilité a une dimension souvent très immédiate : il s'agit d'être utile « aux autres » (le plus souvent), plus rarement à la société ou au pays. Elle est d'ailleurs très peu formulée spontanément sous l'angle de « l'intérêt général » – le terme n'apparaissant le plus souvent que sur relance des enquêteurs.

> « Un fonctionnaire c'est quelqu'un qui a des convictions, qui a la volonté d'être au service du public et qui participe à la vie publique du pays. » **(Agents de catégorie B)**
>
> « C'est quelqu'un qui veut se rendre utile, et qui veut bien faire son travail. » **(Agents de catégorie C)**
>
> « La fierté d'être utile, d'appartenir à un système de soin auquel on adhère, on croit. » **(Infirmiers)**

[1] OpinionWay (2023), « Les salariés français et les métiers du service public », *op. cit.*

[2] Pény P. et Simonpoli S. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique*, *op. cit.*, p. 12.

> « On a à cœur de faire notre travail, c'est pour ça qu'on fait ces métiers. Ce besoin de reconnaissance, d'apporter quelque chose à la société, c'est ce qui nous fait tenir. »
> **(Agents de catégorie C)**
>
> « [Le fonctionnaire] a une volonté de faire quelque chose de bien pour la collectivité. C'est quelqu'un qui veut se rendre utile, et qui veut bien faire son travail. » **(Agents de catégorie C)**
>
> « Je voulais vraiment travailler pour l'intérêt général. Je me disais qu'il y avait vraiment quelque chose à faire pour que les choses changent. »
> **(Entretien individuel – démissionnaires)**

En 2019, dans l'enquête Conditions de travail, à la question « Avez-vous l'impression que votre travail est utile aux autres ? », 78 % des salariés du public répondaient positivement, contre seulement 68 % de ceux du privé.

De fait, ce sentiment d'utilité est relativement élevé dans toutes les familles professionnelles à dominante publique (« FAP publiques[1] »). C'est particulièrement vrai pour les enseignants (83 % d'entre eux répondent positivement, plaçant le métier parmi le top 15 sur cet indicateur) et à un degré moindre pour les cadres de catégorie A (73 %), chez qui ce sentiment reste cependant sensiblement plus prégnant que chez l'ensemble des métiers de cadres dans le privé. Pour les métiers de sécurité publique (armée, police, pompiers) ce niveau se trouve, avec 70 %, à peine au-dessus de celui de l'ensemble des salariés ainsi que des métiers de sécurité privés. *Idem* pour les agents des catégories B et C, qui enregistrent un sentiment plutôt favorable, mais comparable à ceux de métiers administratifs peu ou moyennement qualifiés (techniciens et employés administratifs, secrétaires, secrétaires de direction).

Une étude des FAP dites « mixtes », c'est-à-dire comprenant des effectifs conséquents à la fois dans le privé et le public (voir Seconde Partie, Introduction), semble indiquer un sentiment d'utilité plus prononcé dans la sphère publique. Dans la quasi-totalité des métiers, les salariés du public considèrent leur travail plus utile que leurs homologues du privé. De façon plus ou moins prononcée, mais avec des écarts significatifs pour certains métiers peu ou non qualifiés (cuisiniers, jardiniers, agents d'entretien).

Cependant, outre ce fait notable, cette étude met surtout en lumière un « effet métier » très important. Si des écarts peuvent parfois exister au sein d'un même métier, ils sont largement plus marqués entre métiers. Les métiers du soin par exemple (aides-soignants, infirmiers, médecins) ainsi que de l'action sociale (éducateurs spécialisés) présentent des

[1] Le « sentiment d'utilité » est un des indicateurs de la « qualité de l'emploi » qui fait l'objet du Chapitre 4. Pour la méthodologie de ces travaux, voir *infra*.

sentiments d'utilité extrêmement élevés, dans le public comme le privé, avec parfois un léger avantage à ce dernier (médecins ou éducateurs spécialisés).

En conclusion, il convient de souligner un sentiment d'utilité sociale plus développé chez les salariés du public. En revanche, il ressort plus encore que la fonction publique recouvre beaucoup d'activités présentant par nature une forte utilité ressentie (enseignement, soin action sociale). Ces « effets métiers » semblent transcender largement l'effet « appartenance à la sphère publique » qui peut exister au sein de certains métiers.

Selon les différentes enquêtes, on intègre d'ailleurs majoritairement, la fonction publique avec la motivation première d'exercer un métier spécifique, qui existe soit essentiellement dans le secteur public, soit à la fois dans le privé et dans le public. Dans l'enquête menée par le collectif Nos services publics, qui, pour mémoire, valorisait particulièrement la notion d'intérêt général, l'attrait pour un métier particulier arrive en deuxième motif d'intérêt le plus fréquemment cité (50 %, soit 2 274 répondants) – mais le plus fréquemment cité par les personnels de l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche[1].

Le sentiment d'appartenance (voir *supra*), comme l'engagement et le sens s'attachent donc logiquement davantage au métier – parfois (mais plus rarement) au ministère de rattachement – qu'à la fonction publique en tant que telle. Nombre d'agents publics sont au service de *leur* public : le sens de leurs missions comme l'utilité sociale qui leur est attachée est lié à la satisfaction des besoins de ce public spécifique. Les motivations de service public se traduisent dès lors pour chaque métier par un ensemble de valeurs et d'identification propre, lié à la manière dont les personnels perçoivent le service qu'ils doivent à *leurs* usagers au sein de la fonction publique, et qui n'est pas le même pour tous : l'ordre pour la police[2], la transmission – qui implique un attachement très fort à la qualification et au recrutement sur concours, fondement de la légitimité[3] – pour l'éducation, la défense de l'environnement chez les agents du ministère de la Transition écologique…

> « Moi j'ai beaucoup de personnes dans mon entourage qui sont dans le monde du paramédical ou le médical, c'est pour ça que j'ai été attirée par ça, et l'impression d'être utile, prendre en charge des personnes tous les jours… Avoir des personnes qui sont reconnaissantes, ça fait plaisir. Qu'on se souvienne de nous. » **(Étudiants en santé)**

[1] Nos services publics (2021), *Perte de sens chez les agents du service public : les résultats de notre enquête,* septembre.

[2] Gautier F. (2021), « S'y voir avant d'en être. La fabrication de la "vocation" policière au seuil de l'institution », *Sociétés contemporaines*, 2021/2, n° 122, p. 25-50.

[3] Audition de Grégory Frackowiak, SNES-FSU, 28 mai 2024.

> « On ne travaille pas pour la France. On bosse pour le public qu'on accueille. Surtout dans le médico-social, dans le social, dans le médical, on bosse pour ces gens-là, qui ont besoin de nous à ce moment-là précis. » (**Étudiants en santé)**
>
> « Je suis d'abord là pour les élèves, je ne me sens pas du tout travailler pour l'État et fonctionnaire. » **(Stagiaires et néotitulaires du privé)**
>
> « Je voulais être policier depuis tout petit. » **(Agents de catégorie C)**
>
> « Ce n'était pas la fonction publique, mais le choix de métier. Moi je voulais travailler avec des enfants, j'ai passé mes concours et voilà. J'ai travaillé dans des écoles, c'était une vocation. » **(Agents du public et actifs du privé peu qualifiés)**
>
> « Pour défendre l'environnement, pour faire de la police de l'eau, par exemple, si vous n'avez pas la fibre, cela devient vite un problème parce que c'est quand même dur. […] Si vous vous en foutez complètement, vous n'allez pas défendre correctement l'environnement ni faire correctement votre travail. » **(Bénédicte, DREAL, Ouest[1])**
>
> « Venant du monde de l'Équipement […], les gestionnaires de routes, on avait cette réputation de bétonneurs, très corporatistes. Et moi, j'étais un petit peu en marge de cela avec effectivement une sensibilité environnementale qui était beaucoup plus précoce que l'ensemble de mon corps de travail. » **(Luc, DREAL, Est[2])**

Différemment incarnées selon les métiers et les secteurs, les motivations de service public sont également variables et inégalement réparties chez les agents selon leurs diplômes et leur position (encadrant ou non). Les travaux de Céline Desmarais et de Claire Edey Gamassou[3] montrent que les exécutants sont davantage sensibles aux dimensions liées à la compassion et l'abnégation, mais se montrent moins intéressés par la mise en œuvre des politiques publiques. Les encadrants de proximité se caractérisent par un haut niveau d'implication pour les valeurs publiques et pour la compassion. Les experts, eux, possèdent un niveau élevé d'implication pour les valeurs publiques. Les cadres managers témoignent d'une moindre sensibilité aux dimensions affectives de la motivation de service public : leur engagement est moins focalisé sur les relations directes avec des personnes identifiables que sur un citoyen abstrait, bénéficiaire théorique de politiques publiques. Le

[1] Le Bourhis J.-P. (2022), *Vocations et vécus professionnels des agents du service public de l'environnement*, *op. cit.*

[2] *Ibid*.

[3] Desmarais C. et Edey Gamassou C. (2014), « Tous motivés par le service public ? Les liens entre position hiérarchique et motivation de service public », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 80(1), p. 133-152.

service public acquiert une coloration de plus en plus abstraite au fur et à mesure que les agents s'élèvent dans la hiérarchie…

2.3. Une recherche de sens qui est cependant loin d'être attachée exclusivement à la fonction publique

La place de ces valeurs – autrement dit la distribution des motivations de service public – dans la société pourrait être interrogée, à l'aune de transformations des attentes et des motivations à l'égard du travail. La perte de sens au travail est un enjeu de débat public depuis plusieurs années, mais qui a été particulièrement mis en lumière depuis la crise sanitaire. Celle-ci s'est traduite à la fois par une intensification du travail, un sentiment d'insécurité de l'emploi en hausse mais aussi un renforcement de sens du travail notamment pour les métiers essentiels[1]. Les jeunes générations notamment, loin des stéréotypes qu'on leur prête souvent, n'ont pas des attentes différentes de leurs aînés[2]. Ils sont encore plus nombreux que les plus âgés à considérer que le travail est très important et leurs attentes – identiques à celles des plus âgés – sont plus intenses : la rémunération, l'intérêt des missions, et l'équilibre de vie.

L'hypothèse d'un travail devenu moins central, ou suscitant moins d'engagement altruiste et/ou de « vocation », paraît peu étayée et en tout état de cause difficile à objectiver[3]. En revanche, les pouvoirs publics manquent de crédibilité pour incarner une promesse de sens particulièrement élevée. L'utilité sociale et l'intérêt général sont aussi (voire, selon certains, surtout) servis ailleurs. L'intérêt général, notamment, est une notion qui demeure un peu floue et surtout, qui n'est pas, spécifiquement attachée à l'État ou aux pouvoirs publics pour la majorité des Français : seuls 3 % des sondés citent spontanément l'action de l'État en relation avec la notion, et 17 % « le service de la nation, de la société »[4]. Ainsi, paradoxalement, les pouvoirs et la fonction publics n'apparaissent pas forcément les mieux placés pour donner un débouché aux aspirations de ceux qui ont de fortes motivations de

[1] Do T., Beatriz M., Bèque M. *et al.* (2022), « Les conséquences de la crise sanitaire sur les conditins de travail selon les métiers », dans Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail. Édition 2022*, coll. « Insee Références », juin.

[2] Bigi M. et Méda D. (2023), « Prendre la mesure de la crise du travail en France », dans Palier B. (dir.), *Que sait-on du travail ?*, Paris, Presses de Sciences Po ; Apec/Terra Nova (2024), *Rapport au travail des actifs de moins de 30 ans*, janvier ; Crédoc (2024), *Baromètre de la jeunesse - Travail - 2023*, janvier.

[3] Voir notamment Bigi M. et Méda D. (2023), « Prendre la mesure de la crise du travail en France », *op. cit.* ; Lallement M. (2023), « La valeur du travail bat-elle vraiment de l'aile ? », *AOC*, article du 9 mars ; Lagouge A., Ramajo I. et Barry V. (2022), « La France vit-elle une "Grande démission" ? », Dares, octobre.

[4] Étude BVA pilotée par la mission APIE (Appui au patrimoine immatériel de l'État) pour la DGAFP (2020), *Attractivité de l'État employeur* ; 1 000 personnes interrogées, 18-45 ans représentatifs de la population française, en février-avril 2020.

service public et pour lesquels l'intérêt général est un déterminant important de l'attractivité.

> « Nous, ce que nous disons, c'est qu'il faut vraiment tordre le cou à l'idée selon laquelle les jeunes ne sont plus intéressés par le service public [...], il n'y a pas l'effet que certains décrivent de dire : "Ils ne sont plus intéressés, les nouvelles générations n'ont plus rien à faire de l'intérêt collectif". Au contraire, il y a plutôt des gens qui disent : "Moi, j'ai un regard plus exigeant sur l'engagement collectif que celui qu'il peut y avoir dans le service public". » **(Audition de l'association « La Cordée »[1])**

Les enquêtes d'opinion montrent que le secteur non lucratif (globalement plus « attractif » que la fonction publique) est largement plus reconnu que l'État, en tant qu'employeur, sur les dimensions « sens du travail et des missions », « valeurs de l'organisation » et « impact du travail sur la vie des citoyens » (voir Tableau 15 page suivante). Pour les deux premiers points, même les grandes entreprises privées sont mieux notées que l'État employeur.

Ces résultats sont cohérents avec les enseignements de notre enquête qualitative : les participants y ont ainsi formulé un net scepticisme quant au « surcroît de sens », qu'apporterait le secteur public « en soi ». Chez ceux auprès de qui l'idée d'utilité sociale ou d'impact sur les autres trouve une résonance, des doutes s'expriment sur le meilleur cadre pour le réaliser. Les secteurs privé ou associatif entrent alors en concurrence avec le service public. Les entreprises privées, outre qu'elles bénéficient d'une plus grande familiarité auprès des viviers que n'en a la fonction publique, leur paraissent davantage vectrices d'un certain nombre de valeurs, d'engagements et surtout « d'émotions » : ce dont la fonction publique semble aujourd'hui largement manquer. Elles apparaissent en outre comme susceptibles d'avoir un impact social/sociétal, voire une utilité sociale supérieure à la fonction publique, à travers les services qu'elles offrent.

De même, dans le baromètre « Talent » réalisé par Ipsos auprès des étudiants des grandes écoles, alors que 93 % des sondés estiment que les associations et les ONG sont engagées, notamment pour la défense du climat et contre les injustices, ils ne sont que 37 % à le penser concernant les autorités publiques et les administrations. Il est intéressant de noter qu'il y a plus d'étudiants qui pensent que les start-up, les entreprises de l'ESS (économie sociale et solidaire) et les PME sont engagées que ceux qui pensent que les autorités publiques et les administrations le sont[2].

[1] Audition de Farid Gueham, Xavier Le-Guennec et Damien Zaversnik, association La Cordée, 16 juin 2023.

[2] Ipsos (2021), *Baromètre « Talents : ce qu'ils attendent de leur emploi »*, mars.

Tableau 15 – Les déterminants de l'image de l'État employeur

Récapitulatif des notes moyennes, par acteur

	L'État	Les grandes entreprises privées	Le secteur non lucratif
La stabilité du poste	7,1	6,3	5,9
L'équilibre vie privée / vie professionnelle	6,6	6,2	6,2
L'impact de son travail sur les citoyens	6,5	6,1	7,1
La taille de l'organisation	6,5	6,8	6,2
Le sens du travail et des missions	6,3	6,6	7,2
L'intérêt des missions	6,3	6,8	7,3
Le travail dans une vision à long terme	6,3	6,7	6,4
Le travail avec des partenaires extérieurs	6,2	6,8	7
Les opportunités de formation	6,2	6,8	6
Le travail en équipe	6,2	6,8	7,1
Les opportunités d'évolution et de parcours	6,2	7	6
Les opportunités de mobilité géographique	6,2	6,4	6,3
L'opportunité d'exercer plusieurs métiers	6,1	6,6	6,6
L'autonomie, les responsabilités	6	6,8	6,7
L'ambiance de travail	6	6,5	6,9
La rémunération	5,9	7	5,3
Les valeurs de l'organisation	5,9	6,4	7,2
Les moyens mis à disposition	5,8	6,9	5,8
Les méthodes de travail	5,8	6,6	6,4
Le prestige de l'employeur	5,8	6,7	6,3
L'innovation	5,6	7,1	6,2
Le dynamisme de la structure	5,6	7	6,7
Le style de management	5,6	6,3	6,3

Note : les secteurs les plus/les moins performants sont signalés en bleu et en orange sur chaque dimension.

Lecture : l'État souffre d'un déficit d'image : il est l'employeur le moins bien noté sur 17 dimensions parmi 23. Seuls avantages compétitifs accordés à l'État : la stabilité du poste et l'équilibre vie privée / vie professionnelle. L'impact sur la vie des citoyens et les valeurs sont des aspects davantage associés au secteur non lucratif. L'État a des notes très basses sur le dynamisme, l'innovation et le style de management.

Source : étude BVA pilotée par la mission APIE (Appui au patrimoine immatériel de l'État) pour la DGAFP (2020), Attractivité de l'État employeur*, p. 22*

2.4. À la recherche du sens perdu

Si les motivations de service public demeurent un déterminant de l'attractivité de la fonction publique, elles peuvent donc trouver à se réaliser ailleurs. En outre, si elles traversent, avec des formes et des hiérarchisations spécifiques l'ensemble de la fonction publique, de ses

versants et de ses catégories d'emploi, et qu'elles sont traduites dans des principes et valeurs communes – et statutaires – elles s'expriment surtout à travers le choix d'un métier et/ou d'un public. Reste que les métiers de la fonction publique (si ce n'est la fonction publique elle-même) continuent d'être reconnus – par les agents comme par le grand public – comme des métiers *à sens*, voire *à vocation*… mais cette représentation est à double tranchant.

D'une part, comme on l'a vu, la vocation suscite de l'admiration, mais pas nécessairement de l'attirance. Les métiers pour lesquels « il faut avoir la foi[1] » ne sont pas forcément des métiers *pour soi*. Chez certains, notamment les jeunes étudiants interrogés dans le cadre de l'enquête qualitative, l'idée de service *au public* associée à la fonction publique, loin d'être désirable, est plutôt un facteur de rejet qui s'apparente à un asservissement, aux exigences de publics difficiles, peu reconnaissants, voire violents.

D'autre part et surtout, l'attachement au sens est autant une force qu'un point de fragilité pour l'attractivité, tant il est porteur d'un risque élevé de désillusion et de désenchantement : 49 % des salariés du public (fonctionnaires et contractuels) qui souhaitent rejoindre le secteur privé le veulent car « ils ont le sentiment que ce qu'ils font dans le secteur public n'a plus de sens[2] ». L'enquête du collectif Nos services publics en 2021 montre ainsi un décalage entre les motivations d'entrée dans le service public (l'intérêt général pour 69 % des sondés) et un sentiment d'absurdité dans leur travail : 97 % des sondés déclarent avoir pensé au moins une fois « C'est absurde… ou si cela a un sens ce n'est pas celui pour lequel je me suis engagé », et 80 % des répondants déclarent percevoir régulièrement ce sentiment d'absurdité, lié notamment au manque de moyens, au poids de la structure ou de la hiérarchie, ou encore au manque de reconnaissance.

Comme le notent par exemple Marie-Noëlle Gerain-Breuzard et ses co-auteurs dans la revue *Esprit* :

> « Nous avons l'habitude d'associer le travail soignant aux notions de vocation, de sacerdoce, issues de sa tradition religieuse. Le caractère public de cette activité allait de soi, alliant abnégation de l'individu et isolement de la sphère du soin de celle de l'économie marchande. L'ethos du soignant, voire celui du fonctionnaire hospitalier, était simple de prime abord : altruisme dans son rapport à la souffrance, double désintéressement, que ce soit dans l'expression de ses propres besoins jugés superficiels face au patient ou bien dans la reconnaissance financière de ses compétences. Cette attractivité pour un métier "utile" reste très présente auprès des étudiants, dont l'engouement pour une orientation vers les études de santé ne se dément

[1] Étudiant en licence, enquête qualitative.

[2] OpinionWay (2023), « Les salariés français et les métiers du service public », *op. cit.*

> pas. Le souhait de "faire médecine" reste très fort et les instituts de formation en soins infirmiers sont, depuis leur accès par la plateforme Parcoursup en 2019, la première formation demandée par plus de 100 000 jeunes. Mais cette arme apparaît à double tranchant, alimentant tout à la fois l'engagement initial et la déception, lorsque les conditions d'exercice rencontrées traduisent une autre réalité[1] […]. »

Dans leur entretien déjà cité, Giauque et Aujaleu insistent également sur les risques associés à la destruction des « motivations intrinsèques » des agents publics, liés à l'impossibilité pour des personnes entrées dans le secteur public avec la volonté de vivre des valeurs spécifiques de la fonction publique de les vivre effectivement[2].

Ce risque est d'ailleurs largement identifié et dénoncé par les acteurs comme en témoignent les questionnements du CNR fonction publique de 2022, ou les retours de l'enquête de l'association Nos services publics :

> « Le sens du service public et sa fonction de "service de l'intérêt général" semblent aujourd'hui vaciller face à la crise de confiance interne et externe que traverse la fonction publique. En effet, les citoyens semblent peu percevoir l'engagement et le sens des métiers de la fonction publique. En miroir, certains participants notent une véritable perte de sens dans le service public, qui pousse les agents à le quitter[3]. »

Dans la littérature académique, les facteurs explicatifs cités pour cette perte de sens renvoient principalement à la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique qui se traduit par l'introduction de critères de performance et d'efficacité productive qui entrent en conflit avec les motivations spécifiques des travailleurs qui entrent dans la fonction publique (Giauque et Aujaleu, 2023). Mais les études disponibles restent ponctuelles et ne permettent pas la comparaison avec le privé. Il faut donc s'intéresser, dans une perspective comparatiste à la question des conditions de travail et au sens AU travail, ce que nous verrons dans les prochains chapitres.

[1] Gerain-Breuzard M., Richard I., Fournier A. et Spinhirny F. (2023), « L'attractivité de l'hôpital public », *Esprit*, vol. 6, juin, p. 37-44.
[2] Entretien avec David Giauque et Guillaume Aujaleu (2023). Voir « Le sens du travail dans la fonction publique : spécificités, valeurs et perspectives », *op. cit*.
[3] Ministère de la Transformation et de la Fonction publique (2022), *La conférence des parties prenantes*, *op. cit.*

CHAPITRE 6

LES CARRIÈRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE SONT-ELLES ENCORE ATTRACTIVES ?

Le statut de fonctionnaire (avec son corollaire : « l'emploi à vie ») a longtemps été synonyme de reconnaissance sociale et de stabilité. S'il conserve son attrait historique auprès du grand public, la diversification des régimes d'emploi a contribué à changer la perception qu'en ont aujourd'hui les aspirants fonctionnaires. Garant d'une certaine stabilité professionnelle et d'une progression de carrière, le statut de fonctionnaire est encore souvent associé à un ensemble de garanties touchant aux conditions de travail ou à des dispositifs de protection sociale (temps de travail, retraite, couverture santé, etc.) qui sont en réalité soumis à des règles qui évoluent régulièrement (voir Encadré 17). En outre, les contraintes liées au statut, telles qu'une certaine linéarité des parcours professionnels (depuis l'entrée dans la carrière, via un concours le plus souvent, jusqu'à la fin d'activité et la radiation des cadres) et la rigidité des règles de mobilité, sont de plus en plus perçues comme des freins à l'attractivité de la fonction publique.

Le déficit de titulaires (voir Première Partie), notamment, a conduit à un recrutement toujours plus important de contractuels, devenu une nécessité pour répondre aux besoins ponctuels de remplacement ou pourvoir à des emplois non couverts par un corps de fonctionnaires. Or, l'évolution législative et réglementaire récente ayant permis d'étendre ces recrutements à un plus large volet d'emplois, cette généralisation interroge sur les effets de l'hybridation des statuts et son impact sur l'attractivité des métiers publics en général.

Enfin, si les perspectives de carrières et de mobilité sociale sont toujours présentes pour certaines catégories d'agents publics, elles restent pour d'autres moins attractives et moins rapides que dans le secteur privé, pour des emplois équivalents.

Auprès de certains viviers, l'accumulation de ces facteurs tend à conforter l'idée d'un statut qui ne serait plus protecteur ou plus suffisamment protecteur, compte tenu des exigences qu'il impose.

Encadré 17 – Le statut de la fonction publique

Plusieurs modalités de carrières sont offertes dans la fonction publique au-delà du seul statut de fonctionnaire.

Le statut inscrit dans la loi installe le principe de la garantie de l'emploi et l'évolution de la carrière (indice, échelon, grade) de l'agent, indépendamment des missions qu'il exerce. Recruté après un concours, l'avancement du fonctionnaire est régi par des critères communs et transparents relatifs à son ancienneté. La sécurité d'emploi ou l'« emploi à vie » protège l'agent public de l'arbitraire hiérarchique, de l'influence politique ou de pressions financières (neutralité, indépendance).

Le statut permet également de garantir les « droits citoyens » du fonctionnaire : la liberté d'opinion (politique, syndicale, philosophique ou religieuse), mais aussi le droit de grève, le droit à la formation, à la participation, ou encore le droit à la protection fonctionnelle[1].

L'autre principe pivot du statut est celui de la séparation du grade et de l'emploi : le fonctionnaire est titulaire de son grade et non de son emploi. Or si le fonctionnaire est titulaire de son grade, qui ne peut lui être soustrait qu'en cas de sanction disciplinaire, il peut en revanche être amené à occuper des emplois très divers. L'employeur public peut modifier son emploi autant que nécessaire, en cas par exemple de réorganisation d'un service. Ce n'est pas le cas des salariés du privé, ou d'un contractuel, dont le changement substantiel de la nature de l'emploi doit donner lieu à la modification du contrat de travail (avenant). Cette distinction entre emploi et grade garantit l'évolution de la carrière du fonctionnaire, l'avancement de grade n'étant pas nécessairement concomitant d'un changement d'emploi et la suppression de son emploi ne provoquant pas son licenciement.

L'emploi public est accessible par voie de concours, moyen le plus égalitaire de garantir un recrutement diversifié et permettant le recrutement des compétences recherchées. Il est ainsi censé prémunir les candidats et le recruteur contre toute forme de discrimination, de pression ou d'influence.

Le statut implique en contrepartie des *obligations* comme celles de se consacrer à sa fonction (non-cumul de rémunération), de réaliser les tâches confiées ou d'informer le public, mais aussi des *devoirs*, comme l'obligation de réserve ou d'obéissance hiérarchique sauf en cas d'ordre manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public[2].

[1] Ministère de la transformation et de la fonction publiques (2022), « Mes droits et obligations », publié en septembre 2022, mis à jour en octobre 2023.

[2] *Ibid.*

Les quatre lois votées entre 1983 et 1986 vont organiser les trois fonctions publiques, distinguant d'une part ce qui devait être commun aux trois versants, d'autre part des dispositions spécifiques à chacun d'eux. Suivront de multiples aménagements (de 1986 à 2013, on a compté quelque 225 modifications législatives et plus de 300 modifications réglementaires[1]) qui permettront à un nombre croissant d'agents qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire d'être recrutés sur des contrats de droit public (les agents contractuels, qui participent directement au fonctionnement du service public) ou de droit privé (agents des services industriels et commerciaux)[2]. Les agents contractuels (non titulaires) de droit public ou privé sont soumis aux mêmes obligations que les fonctionnaires et bénéficient de la plupart de leurs droits, mais les fonctionnaires sont placés sous un régime de droit public et sont régis par un statut, et l'ensemble des règles qui leur sont applicables sont regroupées dans le code général de la fonction publique.

L'ensemble de ces dispositions a été regroupé dans le Code général de la fonction publique (CGFP) entré en vigueur en mars 2022. La codification a pour objectif de réduire l'éparpillement de tous ces textes, de fusionner toutes les dispositions identiques aux trois versants, tout en maintenant des dispositions propres (comme les dispositions relatives à la formation des agents territoriaux ou à la gestion du personnel communal[3]). Le CGFP constitue à la fois une réaffirmation du statut général de la fonction publique de carrière mais permet également de clarifier le statut des autres agents publics, les contractuels.

Les agents publics civils sont classés en trois catégories :

– les titulaires : fonctionnaires (y compris fonctionnaires stagiaires) et magistrats ;

– les contractuels : les agents en CDD, CDI, vacataires, ainsi que les agents payés à l'acte ou à la tâche ;

– les autres catégories et statuts : cette catégorie regroupe les contrats aidés, les médecins hospitaliers, les enseignants de l'enseignement privé sous contrat, les apprentis, les assistantes maternelles, les ouvriers d'État, les individus en engagement ou volontariat de service civique.

[1] Le Pors A. (2023), « L'état normal du statut, c'est d'être attaqué, parce qu'il tend à sortir de la société marchande », AEF info, juillet.

[2] Peyrin A. (2019), « Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française », *Revue française de socio-économie*, n° 22, p. 76-84.

[3] Voir la synthèse produite par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) (2022), « Code général de la fonction publique : les dispositions applicables à la fonction publique territoriale décryptées ». Les dispositions propres à la fonction publique hospitalière sont traitées dans le chapitre 5 du CGFP.

1. Sécurité de l'emploi et avantages sociaux confèrent-ils toujours à la fonction publique un statut privilégié ?

1.1. La sécurité de l'emploi ne ferait plus rêver ?

Dans un marché du travail où le taux de chômage est redescendu à des niveaux rarement atteints depuis quarante ans mais aussi sous l'effet d'un contexte de fortes inquiétudes sur l'avenir, l'« emploi à vie » pourrait avoir perdu de son avantage concurrentiel.

Selon Castel et Bergeron[1], l'accumulation de sombres nuages sur l'avenir commun (crise écologique, remise en cause des démocraties, guerre en Europe…) produit un affaiblissement du contrat social et des espérances. On se projette moins dans l'avenir quand on estime ce dernier incertain et l'on préfère se réfugier dans le présent. Pour fonctionner, le contrat de travail doit être associé à un contrat social. En ce sens, cette tendance crée du désengagement réduisant la perspective d'un avenir commun. Ainsi, le statut de fonctionnaire fondé sur l'emploi à vie, au profit du bien commun, souffrirait particulièrement de cette détérioration et limiterait la projection des plus jeunes vers ces emplois en les conduisant à privilégier des contrats plus courts.

À l'occasion de l'enquête qualitative que nous avons menée, nous avons pu constater que certains viviers considéraient ce critère peu déterminant et peu attractif pour leur choix de carrière.

Dans les secteurs en tension en particulier, comme les métiers du soin, cette garantie perd une partie de son pouvoir d'attraction : le manque de main-d'œuvre étant particulièrement criant, ces professionnels savent qu'ils parviendront à trouver un emploi qui corresponde à leurs attentes. En conséquence, pour certains, entrer dans la fonction publique peut signifier s'engager dans l'emploi, au risque de rencontrer des difficultés à le quitter en cas d'insatisfaction professionnelle, là où l'intérim ou les contrats courts permettent de conserver une liberté sans craindre le chômage.

Pour d'autres le privé est vu comme un moyen d'accéder à des salaires plus élevés, surtout dans des secteurs où la mobilité professionnelle est valorisée, une carrière moins linéaire pouvant se traduire par des augmentations salariales et des promotions plus rapides, alors même que le niveau des rémunérations dans le privé est souvent très mal évalué, notamment par les étudiants encore éloignés du monde du travail.

> « On a des désistements de jeunes qui viennent pour des CDD, sans aucun scrupule à partir. C'est une génération qui ne souhaite pas se pérenniser sur un poste. Ils sont là pour une

[1] Audition le 30 avril 2024.

bonne paie, des vacances. » **(Entretien individuel – Recruteurs en interne et en externe - ressources humaines)**

« […] Moi à l'heure actuelle je préfère travailler dans le privé et ne plus être fonctionnaire parce que je trouve qu'il y a beaucoup plus d'avantages… Là moi j'ai des primes d'intéressement, des primes-paniers, des primes de Noël que je n'avais pas auparavant. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**

Une association est parfois faite dans les esprits entre emploi « stable » et emploi « statique » où l'on serait condamné à toujours occuper le même emploi, notamment parmi les jeunes étudiants qui voient les métiers de la fonction publique comme peu évolutifs et sans perspectives de carrière. Les jeunes travailleurs seraient plus souvent enclins à embrasser des opportunités de carrière flexibles plutôt que de s'attacher à un seul employeur sur le long terme.

L'idée de sécurité de l'emploi et de la sécurité garantie par le statut serait donc moins prioritaire mais plutôt perçue comme « un risque » dans un contexte économique en constante évolution.

« Les jeunes veulent être libres, je pense que ça fait peur aux gens. Ils se disent qu'une fois devenus fonctionnaires, ils ne peuvent plus partir. Il faudrait peut-être leur dire qu'ils peuvent partir, que ce n'est pas parce qu'on est fonctionnaire qu'on est obligé de rester là […]. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**

« Le côté plan-plan et manque de diversité, on a envie de changer plusieurs fois de boîte dans une vie […], devenir indépendant et partir sur autre chose etc., la sécurité on peut la rechercher mais les qualités plus émotionnelles, liées à une recherche de développement personnel sont plus fortes aujourd'hui j'ai l'impression. »
(Étudiants en formation numérique – master / école d'ingénieur)

« Je ne suis pas sûr que nos générations soient attirées par les mêmes choses. La sécurité de l'emploi ça ne les attire pas. Et il y avait plus d'avantages autrefois à être fonctionnaire. » **(Agents de catégorie B)**

Paradoxalement, les étudiants fonctionnaires réalisant leur formation dans l'une des grandes écoles d'application de la fonction publique ne sont que 33 % à mettre en avant ce critère de garantie de l'emploi, qui est surtout avancé par les moins de 30 ans et les femmes[1]. Pour cette catégorie les premiers critères de motivation pour devenir fonctionnaire sont les perspectives de carrière (56 %) et l'attrait du service au public (53 %).

[1] Enquête REST. Synthèse RESP.

1.2. Elle reste pourtant un avantage marqué de la fonction publique

Pourtant la crainte du chômage persiste chez une majorité de salariés et la fonction publique apparaît toujours comme un îlot de stabilité et de sécurité. Si elle est évidemment plus importante vue du secteur privé, cette crainte n'est pas non plus absente chez les agents publics, en raison des différents statuts d'emplois qui coexistent.

Ainsi, dans une enquête sur la perception des emplois publics, 84 % des salariés du privé citent la sécurité de l'emploi comme un attrait des carrières de fonctionnaire[1]. Ce motif est même avancé pour rejoindre la fonction publique par 54 % en moyenne des salariés du privé, mais seulement par 48 % des moins de 35 ans, contre 62 % des plus de 50 ans[2].

La sécurité de l'emploi offerte par la fonction publique reste souvent perçue comme attractive, notamment auprès de salariés plus vulnérables sur le marché du travail (seniors, peu qualifiés, jeunes issus de milieux populaires, etc.).

> « La sécurité de l'emploi. J'ai trop vu mes parents galérer dans le privé. […] J'ai fait une école préparatoire aux grandes écoles. Je suis rentré dans une école d'État qui formait des ingénieurs de l'État […]. » **(Agents de catégorie B)**
>
> « Il y a des avantages, la sécurité de l'emploi […]. » **(Étudiants en master)**
>
> « Je me suis dit fonction publique pour la sécurité de l'emploi. » **(Agents de catégorie C)**
>
> « La sécurité de l'emploi ça a joué, je savais que quoi qu'il se passait, j'avais l'absolue sécurité. C'était important pour moi, j'avais des jeunes enfants, il y avait des projets, et en termes de garantie quand vous allez à la banque, c'est plus facile. Il y a une sécurité qui est importante dans le quotidien. Et il y a aussi cette sécurité d'avoir son salaire, dans le privé, il peut y avoir un dépôt de bilan, des aléas économiques. Dans la fonction publique, on aura notre salaire quoi qu'il se passe. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**
>
> « Je me disais, comme tout le monde, la sécurité de l'emploi, et que c'était peut-être plus neutre. Ça veut dire que même en tant que femme, j'aurais peut-être accès à tout ce qu'il faut pour évoluer […]. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**
>
> « Le statut, en période de crise économique, on a la chance d'être protégé et de ne pas avoir de variations de salaires trop importantes. »
> **(Entretien individuel – étudiants en prépas Talents)**

[1] Enquête Opinion-Way- Indeed (2023), « L'attractivité du secteur public chez les salariés français : entre réalité et désillusion », juin. Enquête réalisée sur un panel de 1 594 salariés représentatifs des salariés du secteur public (4 %) et du secteur privé (60 %). Questionnaire auto-administré en ligne, interviews réalisées du 10 au 19 mai 2023.

[2] *Ibid*.

> « Pour moi [les avantages] c'est sécurité de l'emploi, la mutuelle il me semble qu'elle est meilleure et les avantages par rapport aux banques pour les prêts car ils sont plus rassurés par rapport à la sécurité de l'emploi sur le très long terme. » **(Actifs en reconversion)**

Certaines des données issues de l'enquête Conditions de travail utilisées par France Stratégie dans ses travaux sur la qualité de l'emploi concernent la perception de l'insécurité de l'emploi calculée à partir de la part des salariés qui déclare « craindre pour leur emploi pour l'année qui vient ». Celle-ci est effectivement plus faible pour les agents publics (tous statuts confondus) que pour les salariés du privé (17 % contre 21 %), mais avec un différentiel étonnamment minime au regard de ce qu'on pourrait attendre. Ainsi, pour les métiers publics, elle est faible par exemple pour les métiers de la sécurité (armée, police, pompiers) ou pour les enseignants (11 %), s'élevant quand même à 14 % chez les professeurs du secondaire. Mais cette insécurité ressentie est plus importante pour les agents des catégories B et C (respectivement 18 % et 16 %), à un niveau proche de celui enregistré pour l'ensemble des salariés.

Toutefois, la protection contre le chômage reste dans les faits un avantage marqué de la fonction publique, et ce malgré le recours aux CDD. Les données de la même enquête permettent d'observer la « part des salariés se déclarant au chômage quinze mois après la première observation ». On constate que dans les familles professionnelles (FAP) publiques, ce risque est proche de zéro et sensiblement inférieur à celui des métiers comparables du privé, en particulier pour les métiers peu ou pas qualifiés, où la part des CDD est pourtant conséquente. De façon similaire, au sein des FAP mixtes, pour les métiers peu qualifiés (ouvriers qualifiés, ouvriers non qualifiés, jardiniers, cuisiniers) les probabilités d'être au chômage à l'issue des quinze mois écoulés sont beaucoup moins élevées dans le public que dans le privé. En revanche, le constat est plus nuancé pour les métiers scientifiques où les personnels d'étude et de recherche de la fonction publique déclarent plus fréquemment être au chômage après la période de référence que leurs homologues du privé (5 % *vs* 0 %). La nature des contrats proposés aux jeunes chercheurs et l'augmentation régulière du recours aux vacations dans les universités expliquent probablement ce constat[1].

Si le risque de chômage est perçu comme moindre par les agents publics, peut-on affirmer qu'il puisse être un déterminant clé pour s'orienter vers une carrière publique ? Si cette relation de cause à effet, entre niveau de chômage et attractivité des emplois publics, s'est longtemps vérifiée, elle est aujourd'hui à réévaluer.

[1] Entre 2012 et 2019, les vacataires ont vu leur nombre progresser d'environ 11 % globalement, et de plus de 50 % dans certains établissements, *in* « Titulaires, contractuels et vacataires : quelle évolution des effectifs enseignants dans les universités de 2012 à 2019 ? », AEF info, dépêche publiée le 3 janvier 2022.

1.3. Sécurité de l'emploi : un argument devenu très relatif même en période de fort chômage ?

Pendant longtemps le lien entre chômage et attractivité des emplois de fonctionnaires était analysé comme très étroit, le nombre de présents aux concours étant très corrélé au niveau de chômage, surtout pour les concours de catégorie B et C pour la période 1980-2012. Toutes les périodes de baisse du chômage s'accompagnaient également d'une baisse des candidatures pour les concours de la FPE, quelles que soient les catégories d'emplois considérées[1].

On constate en effet que le nombre d'aspirants à l'entrée dans la fonction publique ne cesse de diminuer (voir Chapitre 2, section 1.2), quelle que soit l'évolution du taux de chômage. Ainsi le mécanisme selon lequel une dégradation du marché de l'emploi suffirait à redynamiser les candidatures pour les emplois publics ne semble plus se vérifier.

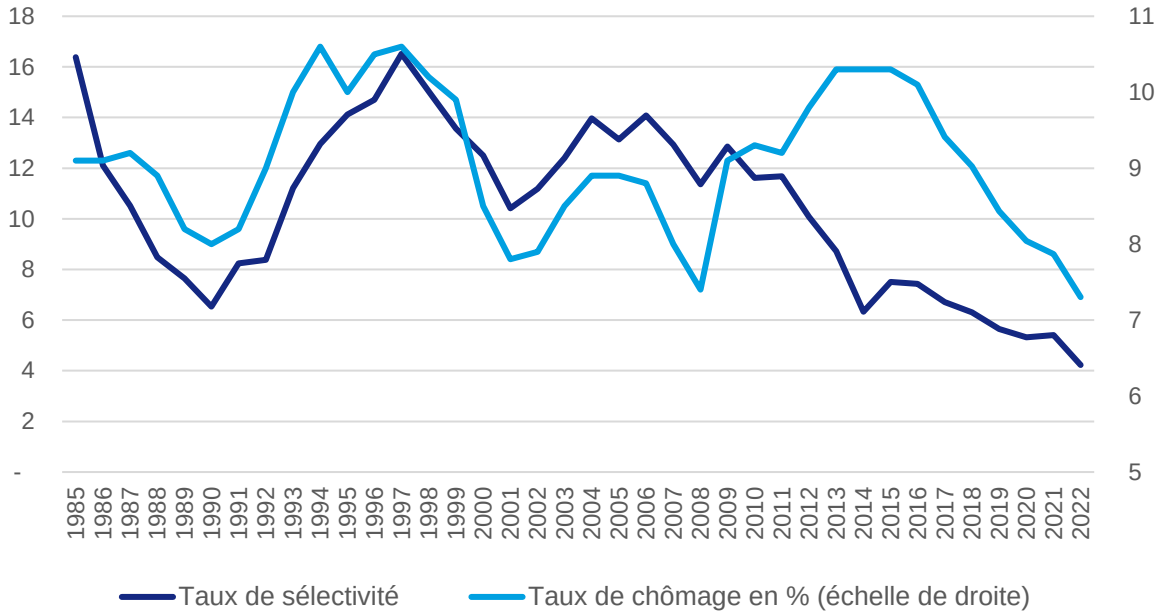
La crise de 2008 marque en effet un tournant. Entre 2008 et 2017, on constate que la hausse du niveau de chômage n'enraye pas la chute du taux de sélectivité des concours qui continue à décroître (voir Graphique 76). On se trouve alors dans une situation atypique de baisse du taux de sélectivité, avec une hausse des postes offerts et une stabilisation du nombre de candidats (voir Chapitre 2, section 1) concomitante à une hausse du taux de chômage.

Toutefois, le taux de sélectivité est un indicateur à manipuler avec précaution puisqu'il est fortement influencé par le nombre de postes offerts, lequel n'est pas directement lié au taux de chômage mais déterminé par d'autres facteurs fixés par les politiques d'emplois publics.

Si l'on retient le critère du nombre de candidats présents aux concours, on observe les mêmes tendances pour la période 2008-2017 ; et depuis la baisse persistante du nombre de candidats présents aux concours de la FPE, quelles que soient les catégories concernées, y compris en période de remontée du chômage (voir Graphiques 77 et 78).

[1] Daussin-Benichou J.-M. *et al.* (2015), « Les déterminants de l'attractivité de la fonction publique de l'État », Document de travail, Insee, mai.

Graphique 76 – Évolution du taux de sélectivité des concours de la FPE et taux de chômage (1985-2022)



Note : taux de sélectivité = nombre de présents/postes offerts.

Champ sélectivité : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Champ chômage : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, actives.

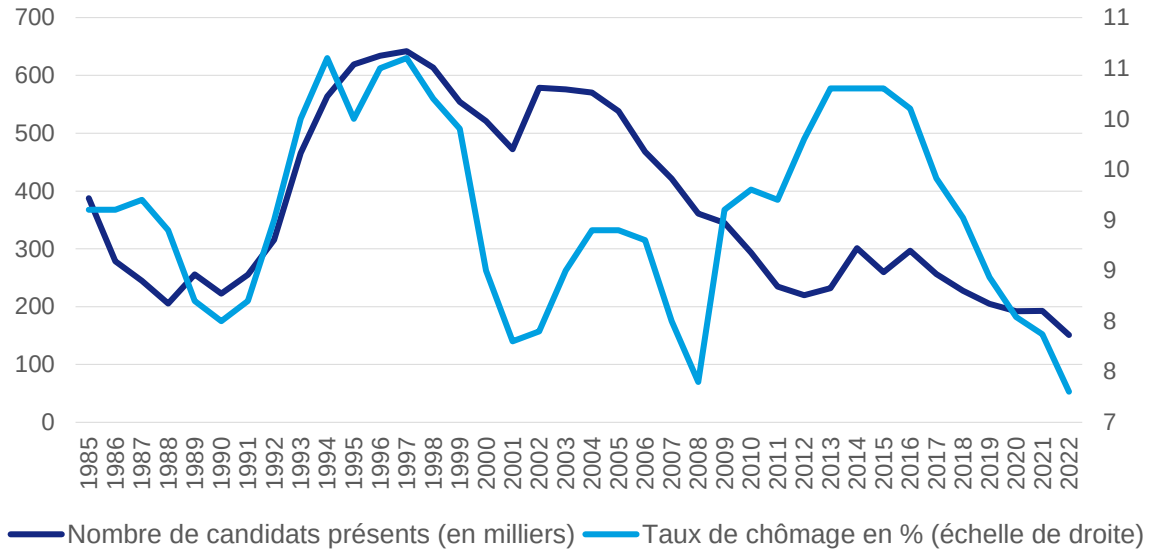
Lecture : en 2022, 4,2 candidats se sont présentés pour un poste offert aux concours externes de la FPE. Cette année-là, le taux de chômage était de 7,3 %.

Sources : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre ; Insee, Séries longues sur le marché du travail*

Ces éléments ne permettent pas d'établir sur la période récente un lien direct entre baisse du chômage et baisse du nombre de candidats aux concours. La baisse du chômage ne peut expliquer à elle seule la diminution du nombre de candidats aux concours puisque, symétriquement, la hausse du chômage dans la première moitié des années 2010 ne s'est accompagnée que d'une légère augmentation des candidats aux concours. Ainsi, il est difficile d'affirmer qu'une hausse du chômage suffirait à provoquer un regain d'intérêt pour la fonction publique, en dépit de la perspective de la garantie de l'emploi.

La garantie d'un emploi stable et la moindre menace du chômage ne constituant plus des incitations suffisantes à s'engager dans une carrière publique, quels autres déterminants pourraient motiver les candidats à embrasser une telle carrière ? Les avantages sociaux liés à ce statut pourraient-ils constituer un levier pertinent ?

Graphique 77 – Évolution du nombre de présents aux concours externes de la FPE et du taux de chômage (1985-2022)



Champ concours : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

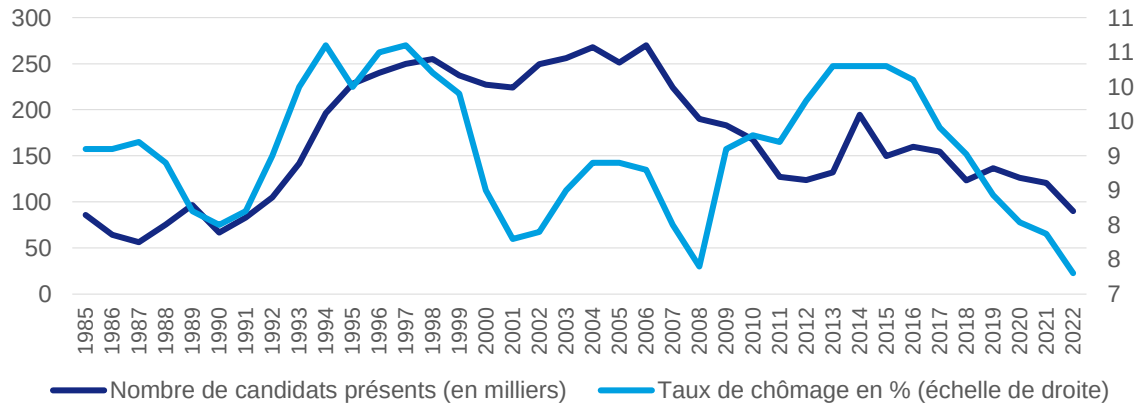
Champ chômage : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, actives.

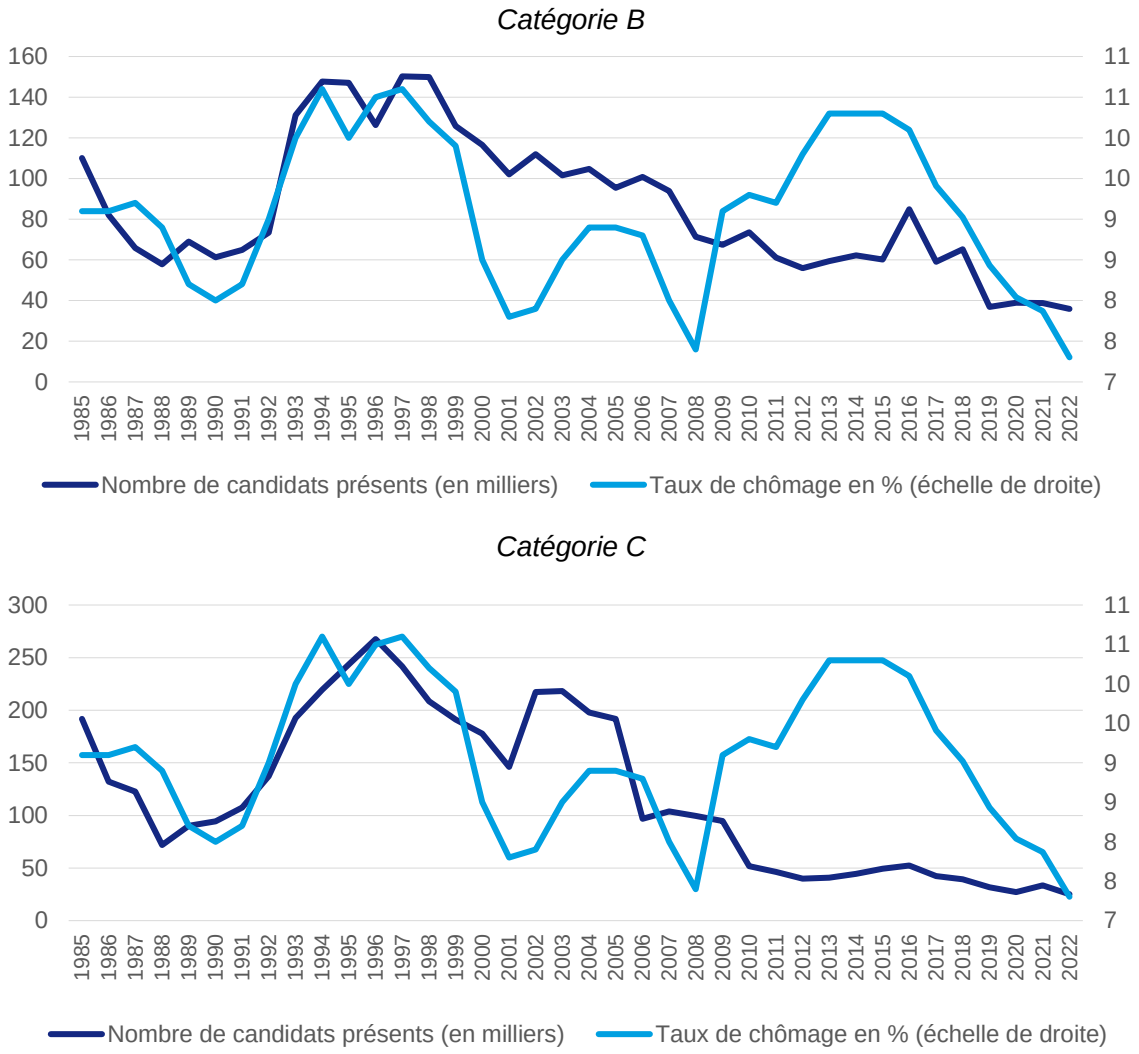
Lecture : en 2022, 151 000 candidats se sont présentés à un concours externe de la FPE. Cette année-là, le taux de chômage était de 7,3 %.

Sources : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre ; Insee, Séries longues sur le marché du travail*

Graphique 78 – Évolution du nombre de présents (en milliers) aux concours externes de la FPE et du taux de chômage, par catégorie d'emplois (1985-2022)

Catégorie A





Champ concours : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Champ chômage : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, actives.

Lecture : en 2022, 90 000 candidats se sont présentés à un concours externe de catégorie A de la FPE. Cette année-là, le taux de chômage était de 7,3 %.

Sources : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre ; Insee, Séries longues sur le marché du travail*

1.4. Des « avantages sociaux » du statut de fonctionnaire : peut-on encore parler d'arguments d'attractivité ?

Santé, retraite, politique sociale des employeurs, logement… Existe-t-il des « avantages » à être fonctionnaire dont les salariés du privé ne bénéficieraient pas ou en moindre mesure ?

Notre enquête qualitative a montré qu'il existe encore une vision très ancrée des avantages et privilèges qui seraient associés au statut de fonctionnaire, avec une croyance dans l'existence d'avantages matériels, qui sont souvent cités « en vrac » et plus supputés que

véritablement connus : congés, chèques-vacances, réductions dans certains commerces, dans certains établissements culturels, 13e mois, primes, couverture sociale, droits à la retraite…

> « Il y a des avantages, plein de choses gratuites, comme avec un CE. »
> **(Étudiants en licence 3 et master 1)**

> « C'est énormément d'avantages dans le quotidien, les CE, les sorties hors travail, les voyages on a une bonne prise en charge par le travail… J'ai un pote qui y travaillait, ils ont une espèce de carte, c'est des agents officiels, ça fait agent privé, il travaillait dans la tour Montparnasse et quand je voyais sa carte je me disais : c'est quelque chose ! On se dit qu'on ne sera jamais au chômage… Oui, et finir assez tôt pour faire du free-lance en parallèle. »
> **(Étudiants en formation numérique – de sans bac à licence 3)**

> « Quand on est dans le privé, on n'a pas de RTT. Ça dépend des boîtes, mais il y en a qui n'en ont pas, alors que dans le public, on est sûrs d'en avoir. » **(Étudiants en formation courte / technique / manuelle)**

Toutefois, ces privilèges ne sont jamais cités ou illustrés très précisément. Ils sont tout au plus considérés comme des avantages accessoires et pas assez incitatifs pour motiver le choix d'une carrière dans le public. D'ailleurs, ces « privilèges » sont rarement perçus comme tels par les agents publics concernés, soit parce qu'ils ne concernent qu'une minorité d'entre eux, soit parce qu'ils ont disparu, soit parce qu'ils ne constituent pas une différence significative par rapport à la situation des salariés du privé.

> « On a des avantages mais il faut aussi regarder les avantages du privé. Avec l'inflation, les salaires du privé sont plus vite augmentés que nous. » **(Agents dans les métiers du numérique)**

> « La loi des 1 600 heures a fait que plusieurs collègues sont partis. En termes de rémunération dans le FPT, on était moins bien payés mais avec des compensations en termes de congés, d'avantages. Aujourd'hui ce n'est plus le cas, il y a plus d'avantages dans le privé. »
> **(Agents de catégorie A)**

> « Certains disent qu'on a beaucoup de privilèges. Ce n'est pas toujours vrai, moi je trouve qu'il y a des avantages qu'il y a dans le privé qu'on n'a pas dans le public. Ceux qui critiquent ne feraient pas notre travail pour notre salaire. » **(Agents de catégorie B)**

Il apparaît d'ailleurs, lorsque l'on compare les dispositifs en vigueur dans les deux secteurs, que les différences avec le secteur privé (en matière de santé, de retraite, ou d'autres avantages sociaux indirects, CESU, garde d'enfants, etc.) ne sont globalement pas à l'avantage de la fonction publique. Ces avantages, souvent mis en avant comme des compensations à des rémunérations réputées moins attractives, ne constituent plus une réelle différenciation.

En matière de couverture des frais de santé, la couverture obligatoire est identique dans le public et dans le privé, et la couverture complémentaire par l'employeur a longtemps été inexistante dans la fonction publique alors qu'elle s'est progressivement étendue dans le secteur privé, puis généralisée à compter du 1er janvier 2016 avec l'obligation de proposer une couverture complémentaire santé à tous les salariés, avec un panier de soins minimal et une prise en charge d'au moins 50 % des cotisations. *A contrario*, ce n'est que depuis le 1er janvier 2022 que les employeurs publics ont l'obligation de participer au financement de la couverture complémentaire santé de leurs agents, pour un montant forfaitaire de 15 euros par mois, souvent inférieur à la moitié de la cotisation. Et ce n'est qu'à compter du 1er janvier 2025 pour la FPE[1] (1er janvier 2026 pour les deux autres versants) qu'est prévue l'instauration d'une couverture complémentaire collective obligatoire, et le financement par l'employeur de 50 % des cotisations. Si ces mesures devaient permettre au secteur public de se rapprocher des conditions offertes aux salariés du secteur privé, il est trop tôt pour savoir si le niveau des garanties offertes dans le secteur public sera équivalent à celui proposé par les employeurs privés.

On constate que les salariés du privé en reconversion (enquête qualitative) sont beaucoup plus sensibles et intéressés par cette question du remboursement de la mutuelle que les agents publics. Dans notre enquête, cette question ne revient, en entretien, que quasi exclusivement chez les anciens salariés du privé. La culture de la protection sociale complémentaire n'a pas (encore) imprégné le secteur public.

La situation est moins nette pour ce qui concerne la prise en charge des arrêts maladie[2]. Pour les arrêts de courte durée, l'indemnisation des agents publics apparaît plus favorable que la couverture obligatoire apportée aux salariés du secteur privé (1 seul jour de carence donc d'absence d'indemnisation dans le secteur public contre trois dans le secteur privé, puis au-delà de ces jours de carence maintien de 100 % de la rémunération sans plafond dans le public contre 90 % d'un salaire plafonné dans le privé). La situation est plus complexe pour les arrêts plus longs : pour les fonctionnaires, au-delà de trois mois d'arrêt, la rémunération n'est plus assurée qu'à 50 % dans la FPE et la FPH et selon les décisions des collectivités dans la FPT ; pour les contractuels, l'indemnisation à 50 % se déclenche au bout de un à trois mois selon leur ancienneté ; pour les salariés du privé, la couverture passe de 90 % à deux tiers du salaire au-delà d'une période pouvant varier selon l'ancienneté du salarié. Cette comparaison est rendue d'autant plus difficile que, dans le secteur privé, la couverture obligatoire est fréquemment complétée par des dispositions

[1] Sous réserve des dispositions en cours de discussion dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025, qui pourraient décaler cette généralisation d'une année.

[2] Voir, pour une analyse très complète sur ce sujet : Pavis I., Triolle A., Lefevre N., Leclerq M., Hairault A. et Lianova R. (2024), « Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique », IGAS et IgF, Annexe 1, juillet.

plus favorables (indemnisation des jours de carence, maintien de la rémunération) issues des conventions collectives ou des dispositifs de prévoyance, deux-tiers d'entre eux sont ainsi protégés contre la perte de revenu induite par le délai de carence par le biais de la prévoyance d'entreprise, et 70 % se voient garanti un maintien du salaire par l'employeur en application d'un accord collectif de branche ou d'entreprise[1]. Certaines branches ont d'ailleurs mis en place des dispositions très avantageuses, c'est le cas, par exemple, de la branche des bureaux d'études techniques, des cabinets d'ingénieurs-conseils et des sociétés de conseil (Syntec[2]). Si les avantages liés à ces garanties complémentaires sont très variables au sein du secteur privé, leur masse totale est significative : 23,1 milliards d'euros en 2024[3], soit environ 90 euros par mois et par salarié du secteur privé.

Bien que la retraite soit souvent présentée comme un avantage majeur de la fonction publique, notre enquête qualitative révèle que les viviers accordent peu d'importance à ce régime spécifique. Soit parce qu'il est perçu comme lointain, soit en raison de la convergence récente avec le secteur privé suite aux réformes successives qui, en rapprochant les régimes de retraite public et privé, ont très largement atténué l'attrait spécifique de la retraite dans la fonction publique.

En effet, les règles de la retraite dans la fonction publique ont évolué de manière significative depuis 2003 et sont désormais très proches de celles des salariés du secteur privé : les conditions de départ et de liquidation sont identiques pour les sédentaires (âge d'ouverture des droits, durée d'assurance requise, système de décote et de surcote), les taux de cotisations salariales ont été alignés, certaines catégories actives supprimées (instituteurs et infirmiers) et les possibilités de départ anticipé pour les mères de trois enfants et plus, fermées. Les deux principales différences restantes concernent la prise en compte de la pénibilité (catégories actives dans la fonction publique, compte personnel de prévention dans le secteur privé) et les modalités de calcul de la pension (taux de remplacement et assiette de calcul). Ces différences de règles de calcul ne conduisent cependant pas à des montants de retraite en moyenne plus avantageux pour les fonctionnaires[4].

L'action sociale des employeurs publics (garde d'enfant, loisirs-vacances, restauration, accompagnement social) a pour but d'améliorer les conditions de vie des agents et de leurs familles. Là encore, les dispositifs existants ne constituent pas en l'état des avantages décisifs pour inciter au choix d'une carrière publique. Au regard des effectifs globaux de la fonction publique, le nombre de personnes concernées et les montants financiers qui

[1] *Ibid*.

[2] Voir Fédération Syntec, Convention collective nationale Syntec.

[3] Montant de l'assiette exemptée de cotisations sociales au titre de la santé et de la prévoyance complémentaire selon l'Annexe 5.

[4] Voir à ce sujet Drees (2022), « Retraite : règles de la fonction publique et du privé. Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire », Les dossiers de la Drees, n° 103, novembre.

y sont consacrés restent anecdotiques. Ainsi pour la seule FPE, le socle commun de l'action sociale interministérielle (ASI) (des prestations complémentaires peuvent être proposées dans chaque ministère) a bénéficié à 500 000 agents en 2023, pour un montant total de 134,4 millions d'euros, contre 144 millions en 2022[1]. 216 000 agents de l'État ont pu bénéficier des dispositifs individuels (aide à l'installation, CESU, Chèque-Vacances, aide au maintien à domicile). Pour le seul dispositif d'Aide à l'installation des personnels (AIP)[2] seuls 13 000 agents en ont été bénéficiaires, dont près de 59 % étaient des femmes[3]. En 2022 les bénéficiaires étaient issus en majorité du ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur (41 %), du ministère de l'intérieur (23 %). Ces derniers chiffres illustrent parfaitement les difficultés en matière de mobilité et de logement que rencontrent certains agents ou postulants à des carrières publiques (voir *infra*).

2. Concours, affectations, mobilité géographique : autant de raisons de renoncer à la fonction publique ?

2.1. Des voies d'accès mal connues

Comme évoqué plus haut, les différentes modalités d'accès à la fonction souffrent d'une assez forte opacité auprès des viviers et candidats potentiels.

Selon l'enquête Génération du Cereq, 12 % des jeunes auraient envisagé de travailler dans la fonction publique sans toutefois avoir fait de tentative. Deux tiers d'entre eux disent ne l'avoir pas fait en raison d'absence d'information sur les opportunités de carrière dans la fonction publique et par ailleurs pour un peu plus de la moitié d'entre eux en raison des conditions de candidature qu'ils jugent trop compliquées[4]. En 2016, 36 % de ceux qui n'avaient jamais candidaté à un emploi dans la fonction publique ne l'avaient pas fait en

[1] DGAFP (2024), Bilan 2023 de l'action sociale interministérielle. À titre de comparaison, d'après le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 (LFSS), dans son annexe 4, les aides directes consenties aux salariés (titres restaurants, chèques-vacances, aides aux comités d'entreprise et CESU) dans le secteur privé représentaient en 2024 un montant de 11,5 milliards d'euros, soit dix fois plus par salarié du privé que pour les 2,5 millions de fonctionnaires de l'État (535 euros par an environ, contre 54 euros par an environ).

[2] L'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) accompagne financièrement des agents entrant dans la fonction publique de l'État – pour l'accès au logement locatif uniquement : premier mois de loyer, frais d'agence, dépôt de garantie et frais de déménagement – sous conditions de ressources, à partir de 700 euros et pour un montant maximal de 1 500 euros. Des dispositifs plus avantageux peuvent être mis en place par des ministères, par exemple le ministère de l'Économie.

[3] DGAFP (2024), *Bilan 2023 de l'action sociale interministérielle*.

[4] Jeunes sortis de formation en 2017, interrogés en 2020, enquête Génération. Voir Colin S. et Godefroy P. (2023), « Quelle expérience et quelle perception ont les jeunes de la fonction publique ? », *Études et Statistiques*, *Point Stat*, n° 40, DGAFP - SDessi, février.

raison d'un « déficit d'information » sur les concours[1]. De même, manque d'information et complexité sont soulignés tant par ceux qui envisagent de rejoindre la territoriale que par ceux qui ne l'envisagent pas : 35 % des personnes qui ont un jour envisagé de postuler pour un emploi dans la FPT[2] ne l'ont pas fait car ils trouvaient les procédures de recrutement trop complexes[3]. À cet égard, le site « Choisir le service public » (CSP) qui est notamment censé « favoriser la culture de transparence en matière de recrutement » et « l'accès des jeunes et des personnes du secteur privé à l'emploi public » est pour sa part, selon la Cour des comptes, insuffisamment visible[4]. Dans leur rapport sur la fonction publique territoriale, Laurent, Desforges et Icard notent que ce déficit d'information est en partie lié à la méconnaissance de l'organisation de l'État :

> « Le ministère en charge de la fonction publique n'est pas directement en charge de la fonction publique territoriale. On ne trouve pas d'informations territoriales sur le site de la DGAFP et les lycéens ou étudiants ne sont pas au fait de l'organisation gouvernementale qui confie les fonctionnaires territoriaux à un autre ministère. Les campagnes de publicité pour des carrières de fonctionnaires, dans la presse ou les transports en commun, se limitent à celles de l'État : policiers, gardiens de prison ou militaires… l'équivalent n'existe pas pour la territoriale, ce qui constitue un important déficit d'information car les jeunes « n'imaginent » pas ce qu'ils ne voient pas[5]. »

Même parmi les personnes déjà engagées dans un parcours vers la fonction publique, une certaine opacité des concours, et plus encore des dispositifs d'accompagnement à ces concours, est relevée. Le réseau des écoles de services public (RESP) qui a mené en 2023 une enquête auprès de 2 300 de ses élèves[6] souligne que « les informations disponibles sur les concours et les métiers sont très éparses et parfois peu lisibles, en tout cas difficiles à assimiler par leur grand nombre » et que la communication à cet égard peut être perçue comme étant « trop lissée, trop virtuelle / en ligne, trop éloignée ».

---

[1] Hagège C. et Thuilliez M. (2018), « Qui sont les jeunes qui participent aux concours de la fonction publique et quelles sont leurs motivations ? », dossier du rapport annuel de la DGAFP, d'après l'enquête Génération 2013.

[2] Soit 25 % de l'échantillon interrogé par la DITP, enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale menée par The Behavioural Insights Team pour la DITP, novembre 2021, cité *in* Laurent P., Icard M. et Desforges C. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, rapport, janvier.

[3] Les modalités d'accès à la fonction publique territoriale (concours, candidature directe, apprentissage) sont identifiées par la moitié des personnes interrogées (ensemble de l'échantillon) par la DITP, mais 26 % pensent qu'il faut résider dans la commune où se trouve le poste et 10 % pensent… qu'il faut connaître un élu. Ce ne sont pas des réponses spontanées mais des réponses sur une liste. On ne peut donc pas en déduire une véritable « connaissance » des voies d'entrée par la moitié des répondants.

[4] Cour des comptes (2023), *La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, rapport public thématique, novembre.

[5] Laurent P., Icard M. et Desforges C. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, *op. cit*.

[6] MOAI pour le RESP (2023), *Enquête sur l'attractivité des concours - restitution*, Réseau des écoles de service public, mai ; 2 300 réponses sur 6 000 élèves contactés.

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 8

Que savent les étudiants des modalités pour devenir enseignant[1] ?

Dans l'enquête qualitative conduite par France Stratégie, les groupes d'étudiants interrogés s'appuient le plus souvent sur une information très parcellaire, peu vérifiée, et puisant dans de multiples sources qui orientent voire biaisent le regard porté sur le métier d'enseignant.

Réseaux sociaux, chaînes Youtube, posts de témoignages de jeunes enseignants peu enclins à faire la promotion d'une institution ou d'une profession dont ils se sont détachés ou qu'ils ont déjà quittée. Il en ressort chez les étudiants enquêtés un certain flou dans la connaissance du parcours, des modalités et critères permettant de devenir enseignant. L'incertitude domine largement comme en témoignent les réponses prudentes très généralement précédées du syntagme « je crois que… » :

> « Je crois qu'on fait bac + 5, ensuite des stages, une alternance et ensuite un concours. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Je crois qu'il faut aussi être assistant d'un prof, il y a quelqu'un qui vérifie au début. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Moi je dirais que pour devenir prof il faut intégrer l'ENS. Faut faire ses études à l'ENS. […] Donc, quand tu fais l'ENS, automatiquement tu vas devenir prof, tu as ton poste qui t'attend, donc c'est automatique. L'agrégation, je dirais, je ne savais pas vraiment le terme avant d'intégrer l'ENS. » **(Étudiants en licence)**

À quel moment se situe le concours et quelles sont les différentes épreuves ? Quelle est la place des stages dans le processus de titularisation ? Quand celle-ci intervient-elle ? Autant de questions laissées en suspens ou traitées de façon très approximative par les étudiants de licence. Au flou qui entoure le métier s'ajoute l'opacité de l'information permettant d'y accéder et de présenter un concours. Certes, cette méconnaissance peut être interprétée comme le signe d'un désintérêt pour l'enseignement, mais elle est aussi symptomatique du brouillage lié à la succession des réformes de la formation intervenues ces dernières années (2012, 2019, 2022), repoussant le concours au niveau master, en première puis en seconde année, et modifiant ainsi le calendrier de la titularisation.

Au final, les étudiants, y compris ceux susceptibles de s'inscrire en master MEEF, appréhendent de façon très imprécise le régime d'alternance entre stage et formation et subséquemment, le financement éventuel de ce parcours.

[1] D'après les travaux de Pierre Périer, note à paraître.

2.2. Le concours, un modèle dépassé ?

Très étroitement lié au statut de la fonction publique, le concours reste la principale voie d'accès aux métiers publics. Garant de l'égalité de traitement, il doit prémunir les candidats contre toute forme de discrimination. Par leurs modes de sélectivité (épreuves communes), ils sont censés garantir une égalité de traitement entre les candidats.

> « Le mode de recrutement par le concours, ça ouvre la possibilité à plus de personnes que le simple envoi d'un CV, où le retour va se faire en fonction de la personne qui examine votre CV. Le concours, ça laisse sa chance à tout le monde. » **(Actifs en reconversion)**

Pourtant, pour beaucoup, les concours restent perçus comme un frein dans l'accès aux carrières publiques. Outre qu'ils sont mal connus des viviers potentiels (voir *supra*), ils sont aussi critiqués pour l'inadaptation de leurs épreuves et la complexité de leur déroulement. Certains candidats sont découragés par le niveau de compétences scolaires exigé, d'autres par le faible nombre de postes ouverts dans certaines spécialités, ou d'autres encore par la rigidité des règles d'affectation et de mobilité (voir *infra*)[1]. La perception de l'inadaptation des concours pour sélectionner les futurs fonctionnaires semble assez largement partagée dans l'opinion publique. Ainsi, selon une enquête OpinionWay[2], 54 % des enquêtés estiment qu'il faudrait dans l'organisation des épreuves davantage de mises en situation, plus de cas pratiques, et moins de théorie, afin que les candidats puissent faire leurs preuves au regard de l'environnement réel du métier.

> « Mais ce que je ne savais pas, c'était la difficulté des concours. Sinon j'aurais réfléchi à deux fois. » **(Étudiants en master MEEF)**

> « L'année dernière j'ai donné beaucoup, j'ai raté le concours. Je n'ai même pas été admissible malgré mon investissement. C'est lunaire face au travail demandé ensuite. »
> **(Étudiants en master MEEF)**

L'enquête qualitative montre que les épreuves souvent perçues comme trop académiques sont réputées trop difficiles et en inadéquation avec les compétences réellement nécessaires à l'exercice du métier. Elles ne prennent pas suffisamment en compte l'expérience professionnelle des candidats et les concours actuels ne seraient finalement pas exempts de biais discriminatoires.

> « Il y a un décalage entre ce qu'on apprend et la pratique. Il y a aussi la difficulté du concours par rapport au métier qu'on a derrière. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

---

[1] Colin S. et Godefroy P. (2023), « Quelle expérience et quelle perception ont les jeunes de la fonction publique ? », *op. cit.*

[2] OpinionWay – Indeed (2023), « Les salariés français et les métiers du secteur public », *op. cit.*

« Il y a quatre ans, on avait la préparation avec des stages d'observation. Après c'est bien d'avoir de la théorie mais c'est un peu déconnecté. Aujourd'hui on fait plus de la gestion de classe qu'enseigner. Quand on vient nous voir pour nous titulariser, on regarde avant tout si on sait gérer notre classe. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

« Durant le master MEEF, j'étais apprenti et je me rendais compte que ce qu'on nous apprenait en formation ne servait rien sur le terrain. C'était décourageant. Il y a un décalage entre ce qu'on nous demande et la réalité du terrain. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

Enfin la complexité et le manque de lisibilité dans l'organisation des concours constituent une réelle barrière pour certains viviers. Dans son enquête de 2023, le RESP[1] a parfaitement illustré la nature de cette « complexité des concours » au regard du nombre d'épreuves, de la durée du processus de recrutement et de l'absence d'informations sur les attendus des épreuves qui se vérifient très concrètement (voir Encadrés 18 et 19).

Encadré 18 – Premier extrait de l'enquête « Attractivité » du Réseau des écoles de service public, 2023

Cette enquête a permis notamment d'examiner 22 concours organisés par les écoles membres du réseau, avec le constat suivant : « Les concours du service public appliquent des procédures de sélection relativement homogènes, fondées sur des principes identiques, à des volumes de recrutement et de candidats très différents [...] pour 19 concours, 55 voies d'accès ont pu être finement analysées : 18 "voie interne", 19 "voie externe", 9 "troisième concours" [...], 9 "autres". Cela correspond à un total de 252 épreuves – 120 en admissibilité, 114 en admission – au sein desquelles il est possible d'opérer des rapprochements. »

Sur les 55 voies analysées, « 28 s'appuient sur un nombre total d'épreuves variant entre 2 et 4 ; 27 comportent 5 à 10 épreuves. Les concours de la police, de la gendarmerie et de la magistrature s'avèrent ici les plus dotés en nombre d'épreuves [...] plusieurs épreuves sportives sont cependant comprises dans ce total [...]. »

Les pistes de réflexion sont : « Travailler sur les valeurs et les perspectives du service public, donner de la visibilité aux concours, revoir leurs épreuves et mieux définir leurs attendus, réduire leurs biais et leur dimension implicite, étudier ce qui se passe entre l'inscription au concours et les épreuves afin de limiter les défections, faire connaître les dispositifs qui permettent de mieux se préparer [...]. »

Source : MOAI pour le RESP (2023), Enquête sur l'attractivité des concours - restitution*, op. cit.*

[1] MOAI pour le RESP (2023), *Enquête sur l'attractivité des concours - restitution*, *op. cit.* Enquête menée auprès d'élèves (2 337 répondants) et d'écoles (14 répondants) du réseau.

Pourtant, depuis vingt ans les modalités des concours ont beaucoup évolué. Au-delà des concours externes « classiques », trois autres voies de recrutement ont été créées afin d'assurer une plus grande diversité des viviers : le troisième concours, le Pacte (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique), l'accès direct sans concours pour les emplois ne nécessitant pas de qualification particulière.

Le « troisième concours », créé en 1990 s'adresse aux personnes disposant d'une expérience professionnelle de même nature que celle qui sera exercée à l'issue du concours. Le premier concours de ce type a été conçu afin de diversifier les profils d'entrée à l'ENA puis son principe s'est étendu à d'autres concours.

Le dispositif Pacte (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique), créé en 2005, permet à un jeune peu ou pas diplômé ou à un chômeur de longue durée d'accéder à une qualification, puis à un emploi de catégorie C dans la fonction publique[1]. Le candidat est recruté dans le cadre d'un CDD (de douze mois minimum et deux ans maximum) pendant lequel il bénéficie d'une formation professionnelle en alternance. À l'issue de son contrat, s'il réussit les épreuves d'évaluation, le candidat est titularisé. Cette voie d'accès reste marginale, en 2021 elle a permis de recruter 200 personnes pour 300 postes offerts[2].

La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique[3] prévoit de mieux prendre en compte l'expérience professionnelle des candidats dans les phases de recrutement mais aussi dans l'avancement des agents. Elle introduit la possibilité de nouvelles épreuves fondées sur la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP). Mais globalement son application reste très marginale, ne concerne que 80 à 300 agents par an dans la FPE et reste un dispositif de niche pour les deux autres versants[4].

Parallèlement, des dispositifs d'accompagnement à la préparation aux concours ont été mis en place. Depuis 2018, le dispositif Prépas talents permet, sous conditions de ressources, aux étudiants post-bac, aux diplômés de l'enseignement supérieur et aux demandeurs d'emploi d'accéder à une aide à la préparation de plus de 45 concours de la fonction publique (aide à la fois financière, au logement, mais aussi accès à des dispositifs du tutorat renforcé). En 2021, environ 700 étudiants étaient inscrits aux préparations des concours de catégorie A, 400 aux concours de catégorie A+ et 350 pour les concours de

[1] Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État.

[2] DGAFP (2023), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023*, décembre.

[3] Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

[4] Cour des comptes (2024), La validation des acquis de l'expérience dans la fonction publique de l'État, mars.

catégorie B. Depuis 2018, le taux de réussite progresse régulièrement (9 % en 2018-2019 et 23 % en 2021-2022)[1].

> « On a toujours des outils pour casser ce déterminisme social, comme la prépa talents. C'est une chance pour certains d'avoir ces dispositifs [...]. »
> **(Entretien individuel – étudiants en prépas Talents)**

Encadré 19 – Deuxième extrait de l'enquête « Attractivité » du Réseau des écoles de service public, 2023

Parmi les lauréats des concours

« Des préparations encore peu mobilisées [...]. »

« [...] 64% des répondants connaissent les Classes talents, mais 4 % seulement en ont bénéficié. Les Cordées de la réussite sont moins mobilisées : 31 % des élèves connaissent le dispositif, mais 0,4 % seulement d'entre eux a suivi une cordée. On note, ici encore, des disparités importantes entre les écoles et les concours. Les femmes et les candidats avec un niveau d'études Bac + 2 / Bac + 3 sont les moins informés de l'existence de ces dispositifs [...]. »

« [...] près de quatre répondants sur dix ont suivi une autre préparation au concours. 29 % ont effectué au moins un stage avant de passer le concours [...]. »

Propos de lauréats de concours

« Beaucoup trop théorique et scolaire pour la partie écrite. Les oraux sont trop en décalage par rapport à des entretiens dans le secteur cadre supérieur dans le privée (sic). Difficile de faire comprendre au jury la possibilité de passer d'un ministère à un autre durant sa carrière. Des principes peu flexibles. »

« Oral difficile pour les personnes qui n'ont pas les codes du monde administratif malgré des connaissances certaines. Profil spécifique attendu par le jury difficile à cerner pour les non-initiés. »

Source : MOAI pour le RESP (2023), Enquête sur l'attractivité des concours - restitution*, op. cit.*

Entré en vigueur en 2018[2] jusqu'en janvier 2023, le contrat PrAB permettait de recruter sur un emploi de catégorie A ou B des agents publics dans le cadre d'un contrat à durée

[1] DGAFP, *Comité de pilotage Prépas Talents*, du 14 mars 2023.

[2] Ministère de l'Action et des Comptes publics, Circulaire du 17 mai 2018 relative à la mise en œuvre du dispositif expérimental d'accompagnement des agents publics recrutés sur coFntrat à durée déterminée et suivant en alternance une préparation au concours de catégorie A ou B de la fonction publique de l'État.

déterminée (CDD) de droit public en les faisant bénéficier d'une formation de préparation aux concours correspondant à l'emploi occupé. Il s'adressait aux jeunes sans emploi âgés de 28 ans au plus (en priorité ceux qui résident dans un QPV, dans une ZRR, en outre-mer ou dans des territoires où leur accès à l'emploi est particulièrement difficile) et aux demandeurs d'emploi de longue durée, âgés de 45 ans ou plus et bénéficiaires du RSA, de l'ASS ou de l'AAH. À ce jour ce dispositif n'a pas été reconduit[1].

Si on peut considérer que ces dispositifs ont contribué à l'élargissement des voies d'accès externes aux carrières de la fonction publique, ils ont eu un impact relativement limité en termes d'attractivité.

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 9

La barrière et le niveau du concours

Dès lors qu'il s'agit des étudiants de licence enquêtés, les concours enseignants font l'objet de confusions et d'approximations quant à leurs modalités et sélectivité. De ce point de vue, premier et second degrés ne sont pas clairement distingués, de même que l'articulation entre épreuves d'admission et d'admissibilité, orales et écrites. Les représentations des étudiants du vivier donnent néanmoins l'image de concours devenus accessibles, hormis l'agrégation placée à un niveau académique singulièrement exigeant :

> « Pour moi primaire et secondaire, ce n'est pas les mêmes statuts. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Je pense qu'être juste enseignant c'est facile, mais passer l'agrégation c'est super dur. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Le concours d'agrégation, certes, il est difficile. Il y a même des camarades avec moi qui l'ont passée deux fois pour l'avoir. » **(Étudiants en licence)**
>
> « L'agrégation, c'est hyper dur comme concours ! » **(Étudiants en licence)**

S'agissant de ceux qui ont déjà passé un concours enseignant ou pensent le présenter, c'est plutôt le sentiment inverse qui domine. Loin de l'image de plus en plus répandue de la facilité à réussir un concours enseignant, les candidats évoquent l'ascèse de leur préparation, la difficulté des épreuves et parfois la dureté de la sélection, suivie d'un inévitable sentiment

[1] Circulaire du 17 mai 2018 relative à la mise en œuvre du dispositif expérimental d'accompagnement des agents publics recrutés sur contrat à durée déterminée et suivant en alternance une préparation au concours de catégorie A ou B de la fonction publique de l'État, dénommé « contrat PrAB ». Sur le bilan du dispositif dans les collectivités territoriales, où le dispositif a été très peu utilisé, voir Ginibrière G. (2022), « La prépa au concours pour les sans-emploi fait pschitt », Club RH, juillet.

d'arbitraire dans la notation et le classement. Après une ou plusieurs tentatives infructueuses, le découragement gagne les candidats malheureux, quel que soit le concours :

> « On a peu de transparence sur la notation au concours, je l'ai passé deux fois (Capes) et je ne sais pas ce qui ne va pas. » **(Contractuels)**

> « L'année dernière j'ai donné beaucoup, je l'ai raté, je n'ai même pas été admissible malgré la charge de travail, c'est lunaire face au travail demandé ensuite ! J'ai fait un master à la Sorbonne, sortant major de promo et en arrivant à l'Agreg, j'ai pris des tôlées. J'ai travaillé comme une acharnée. C'est commun de passer le concours 5, 6 fois en philo. »
> **(Étudiants en master MEEF)**

> « J'ai trouvé ça pas si facile que ça, pour moi c'était le CRPE et j'avais des difficultés en maths, donc je l'ai raté une fois et il fallait quand même faire un mémoire sur une séance en classe alors qu'on n'avait jamais enseigné. » **(Nouveaux enseignants – reconvertis)**

En cas d'échec, la déception est d'autant plus vive que la préparation du concours a demandé une somme de travail importante voire des sacrifices financiers ou de vie personnelle, sans garantie de succès. Au travers de ces expériences, c'est la question des conditions pour présenter le concours qui est posée, à l'image de candidats non étudiants, reconvertis ou contractuels, souvent plus âgés, invoquant les charges familiales et professionnelles qui n'ont pas cessé durant cette période :

> « Oui bien sûr mais en étant en activité, en ayant une famille c'est très difficile. » **(Contractuels)**

> « Oui ce n'était pas facile, j'étais au chômage donc je me suis inscrite en M1 et j'avais la chance d'être payée par pôle emploi et CPF et du coup j'ai pu me concentrer à fond sur le concours, c'était très dur et prenant quand on veut passer le concours bien sûr, c'est très intense. » **(Nouveaux enseignants – reconvertis)**

En outre, l'absence de retour sur les épreuves, hormis le résultat lui-même, ne donne pas de clé pour apprécier son « niveau » et ce qui sépare les candidats de la barre à franchir pour réussir le concours. Ils n'ont pas d'indice pour améliorer leurs chances de succès ni d'argument ou de conseil pour persévérer ou… renoncer. Les candidats confrontés à l'échec font donc face à un dilemme, lourd de conséquences, sur les choix à opérer et les risques ou gains associés.

Enfin, les garanties d'égalité de traitement entre les candidats, qui sont normalement l'apanage du mode de recrutement par voie de concours, ont été remises en question par un certain nombre de travaux de recherche. L'organisation du concours, son caractère plus ou moins concentré dans l'espace, les conditions d'éligibilité ou encore la nature des épreuves peuvent aussi être des leviers potentiels de biais de recrutement.

Dans un rapport commandé par le Premier ministre à une équipe de recherche en 2016[1] les auteurs montrent que le droit commun des concours n'est pas un rempart suffisant pour garantir sa neutralité :

> « Les femmes, les personnes nées hors de France métropolitaine, ou encore celles qui résidant dans une ville avec une forte emprise de ZUS, [ont] moins de chances de réussir les écrits puis les oraux de nombreux concours, tandis qu'à l'inverse les chances de succès sont plus élevées toutes choses égales par ailleurs pour les personnes qui habitent Paris et celles qui vivent en couple. »

Des travaux plus récents concluent également à une réussite différenciée selon le sexe ou l'origine. Pour les femmes la situation a favorablement évolué à la suite notamment d'une évolution des modalités de concours[2]. Ainsi, entre 1985 à 2000, le pourcentage des femmes admises dans un concours de la fonction publique était très inférieur à celui des présentes aux épreuves, conduisant à une surreprésentation des hommes admis au regard de leur taux de présence aux épreuves. Depuis 2000, cet écart tend à s'estomper voire à s'inverser, les réformes relatives à la féminisation des jurys ayant probablement contribué à ce rééquilibrage[3] :

> « Les femmes admissibles réussissent mieux l'épreuve orale que les hommes. En définitive, les femmes réussissent mieux le concours externe des IRA que les hommes. Les candidats d'origine supposée africaine participent également moins souvent aux épreuves écrites. Lorsqu'ils s'y présentent, ils les réussissent moins bien. Ils réussissent en revanche aussi bien, voire un peu mieux, l'épreuve orale. Celle-ci a donc tendance à réduire les écarts observés aux étapes précédentes du concours pour cette population[4]. »

---

[1] L'Horty Y. (2016), *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, Rapport au Premier ministre, juin.

[2] Siwek-Pouydesseau J. (2013), Le recrutement des femmes dans les concours de catégorie a : la source des viviers, *Revue française d'administration publique*, 2013/1, n° 145.

[3] La loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 (dite « loi Génisson ») relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ; puis la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 (dite « loi Sauvadet ») relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations : rendant obligatoire la composition mixte des jurys de concours.

[4] Arnoult E., Villedieu P. et Prevot M. (2022), « Le concours externe des IRA, une réussite différenciée selon l'âge, le sexe, le niveau de diplôme et l'origine supposée des candidats », in DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2022*, p. 251.

Les concours, bien que perfectibles, restent un outil pour garantir un accès équitable aux emplois publics, et les réformes récentes et réflexions en cours au sein des administrations visent à les adapter pour répondre à ces objectifs.

2.3. Affectation et mobilités sous contraintes : un frein à l'entrée dans les carrières publiques

La mobilité reste une des caractéristiques fortes du statut (voir *supra*), elle est souvent contrainte en début de carrière notamment lors de la primo-affectation, ensuite, au cours de la carrière, les mutations permettent aux fonctionnaires de changer de poste, de métier ou de domaine d'activité au sein de la même administration ou entre différentes administrations sans changer de corps ou de cadre d'emplois. Ce principe garantit au fonctionnaire la possibilité de réaliser des mobilités lorsqu'il le souhaite pendant sa carrière, ce qui présente pour certains un réel attrait.

> « Il faut mettre en avant la mobilité. Dans la fonction publique on peut changer de métier facilement, ce n'est pas possible comme ça dans le privé. » **(Agents de catégorie B)**

À l'inverse, ce principe permet à l'employeur public d'exiger de ses agents des mobilités, lors par exemple d'une restructuration de service. Cependant, ce sont surtout les règles d'affectation initiale des fonctionnaires qui sont considérées comme les plus contraignantes.

Les règles d'affectation, et en particulier celles des primo-affectés (sortie de concours, ou d'écoles, stagiaires), sont fortement contraintes par les possibilités de mobilité de l'ensemble des fonctionnaires, puisque l'affectation des lauréats des concours dépend des volants de postes disponibles et donc de la mobilité des agents déjà en poste. Pour ces derniers, les mobilités géographiques entre départements restent depuis 2012 relativement stables dans l'ensemble de la fonction publique. En 2021, 140 000 agents civils ont changé de département d'affectation, soit 2,6 % des agents civils présents dans la fonction publique à la fin 2020 (2,7 % en 2016 et 2,4 % en 2012). Mais cette stabilité cache des différences importantes selon les versants, les métiers, l'âge des agents et des départements où s'effectue la mobilité[1].

La mobilité géographique est plus fréquente dans la fonction publique d'État (voir Tableau 16 ci-après) que dans les autres versants, en raison de la part importante qu'y représentent les enseignants et des personnels civils de sécurité intérieure (gardiens de la paix, administration pénitentiaire)[2].

[1] Godefroy P. et Touzé S. (2024), « Mobilité départementale des agents de la fonction publique par métier et par âge », *Point Stat*, n° 44, DGAFP - SDessi, mars.

[2] *Ibid.*

Tableau 16 – Taux de mobilité entre département des agents civils des trois versants entre 2012 et 2021, en millier

	2012			2016			2021		
	Effectifs 2011	Agents ayant changé de département	Taux de départ départemental (en %)	Effectifs 2015	Agents ayant changé de département	Taux de départ départemental (en %)	Effectifs 2020	Agents ayant changé de département	Taux de départ départemental (en %)
FPE	2 097,6	84,6	4,0	2 097,7	96,8	4,6	2 209,7	88,1	4,0
*dont enseignants**	964,7	25,6	2,7	976,5	30,0	3,1	978,5	25,7	2,6
dont sécurité intérieure	124,6	6,8	5,4	123,8	11,9	9,6	133,4	8,2	6,1
FPT	1 830,7	13,6	0,7	1 889,3	19,3	1,0	1 931,8	21,9	1,1
dont personnel administratif	397,9	2,7	0,7	423,4	4,4	1,0	431,4	5,3	1,2
dont personnel technique	808,9	2,3	0,3	841,6	5,8	0,7	855,5	4,5	0,5
FPH	1 129,4	22,0	2,0	1 163,3	24,5	2,1	1 207,0	30,0	2,5
dont personnel soignant	708,6	7,5	1,1	730,0	7,2	1,0	760,4	10,7	1,4
Total	**5 057,7**	**120,3**	**2,4**	**5 150,3**	**140,6**	**2,7**	**5 348,5**	**140,0**	**2,6**

* Enseignants : professeurs de l'enseignement supérieur, professeurs agrégés, certifiés et assimilés, enseignants en coopération, professeurs des écoles et assimilés, élèves enseignants. Hors chercheurs.

Champ : agents civils de la fonction publique en emploi principal au 31 décembre, tous statuts, hors bénéficiaires de contrats aidés. France (hors Mayotte).

Lecture : en 2021, 2,6 % des enseignants présents au 31 décembre 2020 ont changé de département, soit 25 700 sur 978 500.

Source : Godefroy P. et Touzé S. (2024), « Mobilité départementale des agents de la fonction publique par métier et par âge », Point Stat*, n° 44, DGAFP - SDessi, mars*

Le système actuel d'affectation et de mutations fondé principalement sur les critères d'ancienneté favorise mécaniquement les titulaires plus anciens au désavantage des agents titulaires les plus jeunes ou récemment entrés dans la fonction publique[1].

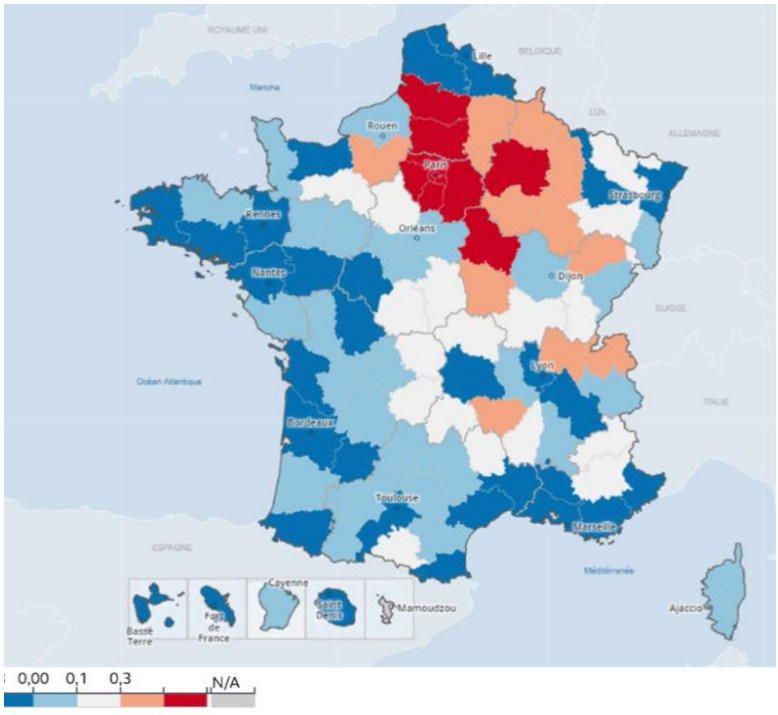
Ainsi, les jeunes fonctionnaires issus des concours ou en sortie des écoles de formation se voient proposer en première affectation les postes non pourvus par les titulaires. Au-delà de la déception des intéressés qui peuvent être conduits à renoncer au bénéfice de leur concours, ce fonctionnement contribue à favoriser l'affectation des jeunes lauréats dans les territoires perçus comme les moins attractifs.

[1] Godefroy P. et Touzé S. (2024), « Mobilité départementale des agents de la fonction publique par métier et par âge », *op. cit.*

Pour tous les versants, les niveaux de mobilité (taux d'arrivée et de départ relativement faibles) sont beaucoup moins importants dans les départements ayant une façade maritime (par exemple, les départements de la Seine-Maritime, du Calvados, de la Manche, de la Loire-Atlantique, des Pyrénées-Orientales, des Bouches-du-Rhône, du Var, et des Alpes-Maritimes, de la Corse et les départements d'outre-mer ; certains départements de l'Est de la France également)[1].

Au sein de la fonction publique d'État, le phénomène est particulièrement bien documenté. Ainsi les territoires de grandes métropoles hors région parisienne (Rennes, Nantes, Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux) reçoivent proportionnellement moins de primo-affectés au regard de la population de fonctionnaires déjà existante sur ces territoires (voir Carte 1). Les façades maritimes sont particulièrement attractives : peu d'agents quittent la Côte d'Azur, le littoral atlantique ou la Corse, alors que par contraste les départements de l'Île-de-France connaissent un fort turn-over et des besoins croissants d'effectifs. En d'autres termes, les départements très demandés où les mobilités sont rares (peu de sortants) proposent peu d'opportunités pour les jeunes fonctionnaires.

Carte 1 – Fonction publique de l'État : Écart de répartition sur le territoire entre les fonctionnaires titulaires et les primo-affectés, hors éducation nationale et administration pénitentiaire (2013-2016)



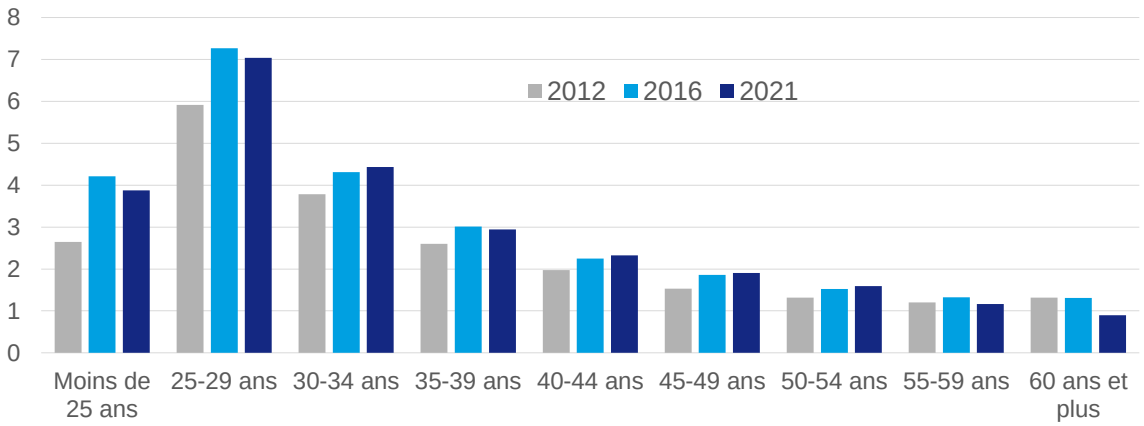
Lecture : en bleu, les départements recevant moins de primo-affectés que ce que justifierait une allocation au prorata des fonctionnaires présents dans le département. En rouge, les départements recevant plus de primo-affectés au prorata de la population de fonctionnaires existante (hors Éducation nationale).

Source : Cour des comptes (2019), Affectation et mobilité des fonctionnaires de l'État, juillet, d'après chiffres DGAFP

[1] *Ibid.*

De fait, si l'on observe les taux de mobilité, on constate qu'ils sont significativement plus élevés chez les jeunes fonctionnaires (voir Graphiques 79 et 80). Parmi les facteurs explicatifs, on peut avancer que l'insatisfaction liée à la première affectation semble jouer un rôle important.

Graphique 79 – Taux de départ départemental par tranches d'âge des agents civils de la fonction publique (en %)



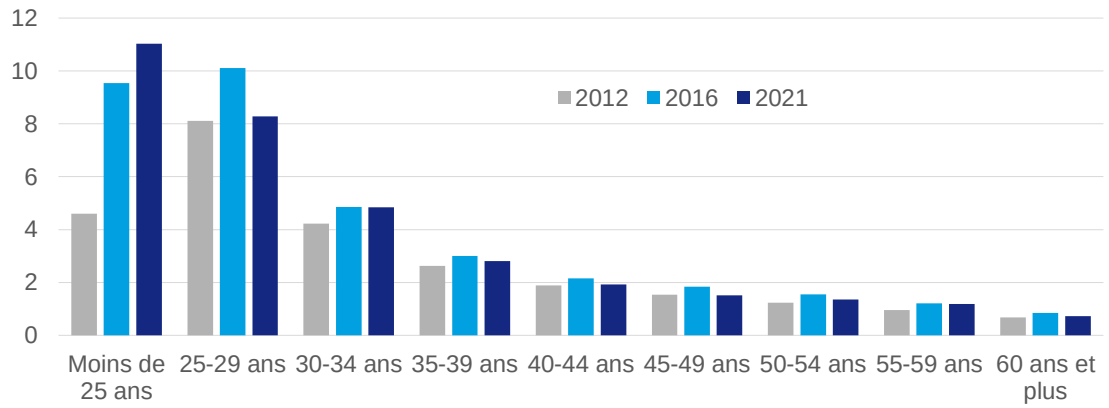
Champ : agents civils de la fonction publique en emploi principal au 31 décembre, hors bénéficiaires de contrats aidés, tous statuts. France (hors Mayotte).

Lecture : en 2021, 4,4 % des agents civils de la fonction publique ayant entre 30 et 34 ans et présents au 31 décembre 2020 ont changé de département.

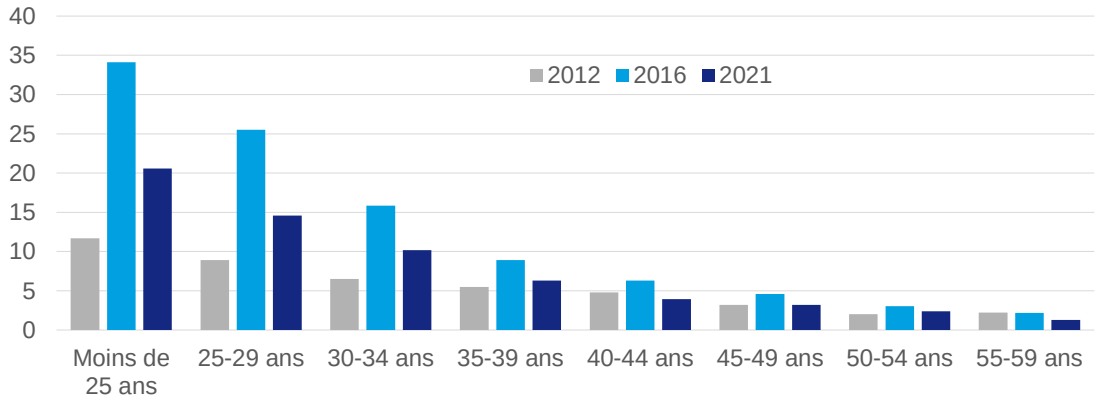
Source : Godefroy P. et Touzé S. (2024), « Mobilité départementale des agents de la fonction publique par métier et par âge », Point Stat*, n° 44, DGAFP - SDessi, mars*

Graphique 80 –Taux de départ départemental par tranches d'âge des enseignants et du personnel de sécurité intérieure (en %)

A/ Enseignants



B/ Sécurité intérieure



Champ : agents civils de la fonction publique en emploi principal au 31 décembre, hors bénéficiaires de contrats aidés. France (hors Mayotte).

Lecture : en 2021, 4,8 % des enseignants ayant entre 30 et 34 ans et présents au 31 décembre 2020 ont changé de département.

Source : Godefroy P. et Touzé S. (2024), « Mobilité départementale des agents de la fonction publique par métier et par âge », Point Stat*, n° 44, DGAFP - SDessi, mars*

Ces contraintes liées à la primo-affectation constituent un facteur de désaffection des potentiels candidats aux concours. Pour parvenir à pourvoir les postes non pourvus, les services recruteurs sont contraints le plus souvent de recruter localement sur contrat. L'effet indirect de cette réponse, contribue à dissuader certains candidats de se présenter aux concours puisqu'ils peuvent accéder au même emploi sans la contrainte de la mobilité, contribuant ainsi à la désaffection des concours.

En outre, ce système contribue à un déséquilibre territorial en favorisant les régions les plus prisées (littorales ou frontalières), au détriment des territoires moins attractifs, sans prendre en compte les besoins spécifiques en matière de services publics ni la demande des populations de ces derniers.

La loi de transformation de la fonction publique de 2019 (voir décret 2020[1]) a ouvert la possibilité de recruter les fonctionnaires de l'État par voie de concours nationaux à affectation locale afin de renforcer l'attractivité des concours et de mieux répondre aux besoins des administrations au niveau de leurs bassins d'emploi. Mais ce dispositif ne concerne actuellement qu'une cinquantaine de corps et, depuis 2020, a porté sur moins de 10 000 agents (voir Tableau 17 page suivante).

[1] Décret n° 2020-121 du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'État.

Tableau 17 – Concours nationaux à affectation locale – résultats 2020-2022

Répartition par catégories de métiers	2020	2021	2022	Total	
Gardien de la paix	1 343	1 202	884	3 429	55,2 %
Surveillant de l'administration pénitentiaire	0	784	318	1 102	17,8 %
Personnel administratif (secrétaires et adjoints)	0	459	472	931	15,0 %
Techniciens	0	145	317	462	7,4 %
Professeur certifié	0	74	108	182	2,9 %
Autres	0	38	63	101	1,6%
Total	**1 343**	**2 702**	**2 162**	**6 207**	**100 %**

Source : Cour des comptes (2023), La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape, novembre

La question de l'affectation géographique initiale est donc aujourd'hui pour certains un argument important pour préférer le contrat au statut. Ces phénomènes de renoncement ou de préférence pour un statut de contractuel, ou encore de préférence vers le secteur privé, sont tout particulièrement visibles pour les enseignants.

2.4. Le cas des enseignants : des contraintes aggravées par la pénurie

Les conditions d'affectation et en particulier les contraintes de mobilité géographiques sont ressenties par de nombreux enseignants, en particulier dans le second degré et en début de carrière. L'affectation sur le premier poste dans des zones peu attractives met les jeunes enseignants en difficulté et représente un obstacle qui peut détourner de façon rédhibitoire les étudiants de la fonction ou du moins du concours[1].

Conscients de la probabilité d'être nommés dans les académies déficitaires, ou sur les postes et dans les classes réputées plus difficiles (éducation prioritaire, classes multi-niveaux, zones rurales, etc.), les étudiants appréhendent la prise de fonction et ses conséquences à la fois professionnelles et personnelles (éloignement, difficultés de logement, coûts induits, etc.). Les étudiants redoutent cette mobilité subie, conséquence

[1] Voir aussi Chapitre 2, section 2.4.

d'une gestion des personnels et d'une hiérarchisation des priorités selon des modalités qui leur échappent :

> « C'est un système de points, au début on ne choisit pas, après on peut choisir. » **(Étudiants en licence)**
>
> « La plupart des profs ils sont obligés d'aller en banlieue parisienne. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Je crois que quand tu es un nouveau professeur le rectorat a tendance à t'envoyer dans un endroit défavorisé, il faut faire un certain nombre d'années en zone défavorisée pour changer de zone. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Ils font des vœux, comme parcours sup, des vœux en titulaire, je ne sais pas s'ils mettent l'établissement mais après le rectorat valide ou pas. J'ai vu ça sur Tiktok. »
> (**Étudiants en licence)**
>
> « Il y a aussi le fait que les endroits où personne ne veut aller, c'est les jeunes enseignants et ça peut poser problème. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**
>
> « Tu as un an ou si tu pars tu ne peux plus revenir. » **(Étudiants en licence)**

La crainte est double : elle concerne l'affectation sur le premier poste, mais elle porte également sur la possibilité d'obtenir ultérieurement une mutation en vue de rejoindre l'académie ou l'établissement de son choix. Or, les étudiants ou futurs enseignants jugent le système ou l'algorithme utilisé pour les campagnes de postes particulièrement opaque, source d'inégalités de traitement et d'incohérences manifestes. Cette perception d'une procédure sans règles claires entretient un sentiment d'arbitraire et d'inefficacité dans la gestion des ressources humaines, appuyé par de nombreux exemples jugés aberrants de personnels dont l'affectation semble contraire à toute logique :

> « Tout ce qui est mutation, où on peut être muté, on ne sait pas comment ça se passe. » **(Étudiants en master MEEF)**
>
> « Je ne comprends pas pourquoi on nous envoie aussi loin par rapport à notre domicile. Je ne comprends pas pourquoi, c'est un algorithme. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**
>
> « C'est un système informatisé, il y a souvent des bugs et des erreurs. On ne sait pas comment ça se passe, comment l'ordinateur attribue les postes. On ne saisit pas toujours tout. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**
>
> « Pour la REP+, on doit passer un entretien mais on ne comprend pas toujours comment ça fonctionne. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

De telles incompréhensions laissent les enseignants désemparés et parfois amers. Elles contribuent à alimenter les stratégies individuelles visant à peser en amont ou dans le cours de la procédure sur les décisions d'affectation, en mobilisant les syndicats par exemple :

> « Il y a quand même pas mal de connaissances à avoir. Comment on est affecté, on ne sait pas. On ne sait pas comment ça se passe pendant les concours, les classements, l'influence des syndicats après. On ne sait pas trop ce qui se passe, c'est à nous de chercher. »
> **(Étudiants en master MEEF)**

> « Dans le second degré c'est très compliqué les mutations. Je me suis syndiqué pour qu'ils m'aident un peu et ça m'a beaucoup aidé. Les années de contractuels servent à rester chez soi. Il faut être pacsé, il faut avoir un maximum de points pour pouvoir rester dans son académie. J'ai réussi à obtenir une affectation dans le Rhône, j'ai fait appel aux syndicats pour qu'ils m'aident à ne pas partir loin de chez moi. C'est compliqué les mutations même en ayant beaucoup de points. Si on m'avait muté dans une autre académie, je ne sais même pas si j'aurais continué. **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

> « Effectivement on peut toujours chercher. J'ai fait un recours qui n'a pas fonctionné. Il faut un peu se battre tout seul. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

Moins préparés à vivre cette expérience, les reconvertis ont ainsi le sentiment de payer un lourd tribut, sur fond de résignation puisqu'ils ont engagé une seconde carrière :

> « Moi j'idéalisais le métier et en rentrant ça a été un choc, pour tout c'est un monde à part entière surtout quand on vient du privé on tombe des nues, par exemple pour la mutation, le privé c'est sur dossier ça passe ou non et là, c'est les points. Moi j'ai dû me séparer de mes enfants et mari pendant un an parce que pas de mutation. On est des dossiers en fait, et en arrivant dans un nouveau département je reviens à zéro, j'ai plus de points, et je suis bouche-trou là j'ai maternelle et CP et ce n'est pas ce que je veux mais je n'ai pas le choix. C'est usant tout ça. » **(Nouveaux enseignants – reconvertis)**

> « J'ai une copine qui songe à démissionner parce qu'elle enseigne dans le primaire, mais en région parisienne et qu'elle a envie de quitter la région parisienne. »
> **(Nouveaux enseignants – reconvertis)**

La difficulté de se projeter dans les débuts du métier au sein de l'enseignement peut donc justifier des renoncements mais aussi des stratégies d'évitement, en excluant les concours du public au profit du secteur privé, c'est-à-dire en visant un poste laissant des marges de choix et garantissant une certaine proximité ente le lieu de travail et le lieu de vie privé :

> « Moi mon frère il avait passé l'ENS [confusion probable avec l'école normale, ou ESPE ou IINSPE ?] et il avait été mis dans des écoles et il avait été envoyé une année en Picardie alors

> qu'il habite à Paris, donc c'est vrai qu'on ne choisit pas les premières années. C'est ce qui l'avait poussé à démissionner à cause de ça. » **(Étudiants en licence)**
>
> « Par dépit [passe le concours du privé], car je voulais enseigner dans le public. Mais quand j'ai vu les affectations, ma vie est à Paris, je ne veux pas être envoyée au fin fond de la Creuse. » **(Étudiants en master MEEF)**
>
> « Moi c'était un choix car je savais qu'au niveau de l'affectation ils [autorités de l'enseignement privé] faisaient attention quand on était placé dans une école, ils faisaient attention à ce qu'on ne soit pas trop loin, moi je n'avais pas envie d'être loin de chez moi et le privé c'est parce que j'ai été scolarisée dans le privé plus jeune, donc je voulais suivre ça, et c'était une question de valeurs, je ne dis pas que ce n'est pas les mêmes valeurs dans le public mais voilà, c'est aussi par rapport aux valeurs. » **(Étudiants en master MEEF)**

Ainsi, on peut remarquer que l'enseignement privé conserve un niveau plus élevé de candidatures pour ses postes avec 31 % d'admis en 2022 pour le premier degré et 3,4 candidats pour un poste, contre 47 % d'admis dans le public et 1,7 candidat par poste. Ajoutons que le pourcentage de postes pourvus par voie de concours est de 97 % dans le premier cas et de 79 % dans le second. Dans le secondaire, le ratio de 2,9 candidats par poste au certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement privé (Cafep) est observé en 2022 (identique à 2010), alors qu'il chute à 1,9 candidat par poste au concours du Capes de l'enseignement public en 2022 contre 4,4 en 2010. Si le mode d'affectation consistant à privilégier la proximité des postes proposés dans l'enseignement privé ne peut suffire à expliquer ces écarts, il est probable qu'il y contribue de façon significative et *a fortiori* dans un contexte de durcissement des conditions d'affectation et de mutation dans l'enseignement public. Ces difficultés occasionnent la vacance de nombreux postes d'agents titulaires[1] et parfois contribuent à faire douter de l'intérêt même de demeurer fonctionnaire, comme le suggèrent ces témoignages relevés dans la presse.

> « "C'est le serpent qui se mord la queue puisque cela dissuade encore plus de passer le concours", tance Raphaël, professeur depuis une dizaine d'années. "Je me demande juste pourquoi je me suis embêté à être formé, à jouer le jeu des mutations à l'autre bout de la France si c'est pour être mis au placard." De son côté, Rose, originaire de Mayenne et enseignante à l'académie de Reims depuis 2022, songe déjà à "quitter le statut" : "C'est difficile de renoncer au bénéfice de mon concours pour lequel j'ai beaucoup travaillé, mais la situation me pèse trop. Je n'ai pas de conjoint et si je reste titulaire je ne pourrai pas rejoindre ma région avant une vingtaine d'années". Mais quitter le statut de fonctionnaire pour celui de contractuel n'est pas la panacée" […][2]. »

[1] Cour des comptes (2020), *Les agents contractuels dans la fonction publique 2010-2019*, septembre.

[2] Paturaud J. (2024), « Choix de l'affectation, salaires revalorisés… Ces enseignants qui ne veulent plus être fonctionnaires », *Le Figaro*, 26 juillet.

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 10

(In)satisfaction des vœux dans le premier degré et attractivité territoriale

L'évolution à la baisse des taux de satisfaction des vœux de mutation tend à justifier ces inquiétudes et réticences à l'égard des contraintes d'affectation et de mobilité géographique. Elle est en outre un indicateur de la pénurie croissante d'enseignants, qui tend à rigidifier le mouvement.

Dans le premier degré, où le mouvement est départemental, ceux-ci sont extrêmement variables d'un département à l'autre. Quand, en 2023, 31 enseignants ont demandé à être mutés en Seine-Saint-Denis, ils étaient plus de 1 000 en Gironde, dans l'Hérault, en Ille-et-Vilaine et même 1 300 dans le Morbihan… et seulement 15 d'entre eux ont eu satisfaction dans ce dernier département. Les territoires les moins attractifs n'ont pas seulement des difficultés à « faire venir » des enseignants : ces derniers cherchent également à les quitter en grand nombre – et n'obtiennent que peu souvent satisfaction.

Selon le syndicat national unitaire des instituteurs, professeurs des écoles et PEGC (Snuipp) en 2022, « au total, sur les 17 462 demandes de changement de département, 13 892 n'ont pas obtenu satisfaction. Le taux de mutation, de 20,44 %, est en chute continue depuis plus de dix ans. Pour mémoire, il s'établissait à 23,95 % en 2017 et à 45,97 % en 2013 ». En Seine-Saint-Denis, ce sont 12,3 % des demandes de sorties qui ont été satisfaites (247 sur 2005), dans le Val-d'Oise, 10,7 %… Mais d'autres départements affichent des taux de satisfaction inférieurs à 20 %, voire à 15 % : Allier, Bouches-du-Rhône, Gironde, Indre, Landes, Lot-et-Garonne, Oise[1], etc.

Dans son rapport de 2024 sur la fonction RH du ministère, la Cour des comptes souligne les effets des – nombreuses – demandes de mobilité non satisfaites qui « génère[nt] de façon croissante des frustrations et même des démissions d'enseignants, en particulier dans les académies de Versailles (165 démissions et ruptures conventionnelles dans le second degré en 2022-2023) et de Créteil (152). […] Ces deux académies sont surnommées "académies-prisons" en raison de la politique de rétention des talents qui y est menée pour compenser la faiblesse des candidatures. Ces contraintes géographiques, qui ne s'appliquent pas de la même façon aux agents contractuels et aux agents de l'enseignement privé, constituent un signal négatif pour ceux, étudiants ou en reconversion, qui envisageraient de passer les concours du secondaire public[2]. »

[1] Voir le tableau des permutations et mutations selon les départements, chiffres du ministère de l'Éducation nationale, mars 2023.

[2] Cour des comptes (2024), « La fonction ressources humaines au ministère de l'Éducation nationale », octobre.

3. Fonctionnaire ou contractuel : les enjeux d'un choix de carrière

Bien que le recrutement de non-titulaires ait toujours été possible, il est resté longtemps dérogatoire et le droit à la carrière et « l'emploi à vie » constituaient jusqu'ici la norme des relations professionnelles au sein du secteur public. Pourtant, les réformes successives ont conduit à favoriser le recours accru aux contractuels, avec l'objectif de diversifier les profils de recrutement et de couvrir des besoins temporaires sans augmenter les effectifs de titulaires tout en offrant à l'employeur public une certaine forme de souplesse dans la gestion de ses ressources humaines.

Deux motifs principaux permettent le recrutement de contractuels : couvrir des besoins temporaires ou pour des cadres d'emplois ou des compétences absentes dans les corps de fonctionnaires existants. Mais désormais, ce mode de recrutement vise aussi pour certains métiers à pallier les difficultés de recrutement de titulaires et les problèmes d'attractivité.

Dans ce contexte, pour certains candidats le contrat peut de prime abord paraître plus attractif que le concours : modalités d'accès simplifiées, un recrutement local qui lève les contraintes de l'affectation géographique, ou encore une certaine stabilité professionnelle sans l'engagement d'un emploi à vie.

Le mode de recrutement sur contrat reste minoritaire dans les effectifs, mais il compte pour une part de plus en plus importante dans les recrutements (voir Focus enseignants n° 11 page suivante). Cette tendance a conduit à une formalisation progressive de la gestion des contrats, créant ainsi un parallèle de plus en plus marqué avec la gestion des carrières traditionnelles des fonctionnaires. Cette évolution est-elle en passe de remettre en cause le compromis initial et contribue-t-elle à rendre les avantages du statut encore moins perceptibles ? Pour autant, est-ce plus avantageux d'être contractuel ?

Aujourd'hui les conditions d'emploi des contractuels restent très hétérogènes, soulignant ainsi les limites de ce statut par rapport à celui de fonctionnaire : la diversité des contrats proposés selon les versants, leur nature (durée du contrat, conditions de renouvellement) génèrent une grande hétérogénéité en termes de sécurisation de l'emploi et de parcours professionnels, y compris pour les agents bénéficiant d'un CDI pour lesquels les conditions de carrière restent très différentes de celles d'un agent statutaire. Le recours accru aux contrats a des conséquences en termes de politique de gestion RH en installant durablement un double cadre de gestion – celui des titulaires et celui des contractuels –

évoluant en parallèle (voir Focus n° 11), potentiellement pourvoyeur d'inégalités, notamment en termes de perspectives de carrières et de rémunérations[1].

> « Les titulaires, on ne va pas avoir de place car ils préfèrent prendre du contractuel. »
> **(Étudiants en master MEEF)**

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 11

Plan de préparation RH de la rentrée scolaire 2024 au ministère de l'Éducation nationale

Parmi les leviers à mobiliser en vue de la rentrée 2024, la direction des ressources humaines du MEN recommande aux académies de fidéliser les personnels contractuels en leur proposant « un contrat sur zone de remplacement de leur choix pour chaque contractuel enseignant recruté à l'année » et « la signature d'un contrat en juin avec mention de l'affectation sur une zone de remplacement ainsi que de l'établissement de rattachement administratif », et en réexaminant « avec attention les conditions de rémunération offertes à l'occasion des renouvellements de contrat, en fonction du service rendu et des tensions observées pour le recrutement de certaines disciplines et / ou sur certains territoires, dans la limite des moyens de l'académie »[2].

Pour attirer de nouveaux personnels contractuels, les académies sont invitées à leur proposer […] « des conditions plus attractives » notamment en signant « des contrats pluriannuels dans le premier degré (académies avec des besoins récurrents) et dans le second degré (disciplines déficitaires, territoires très déficitaires) », voire « des contrats à durée indéterminée dans les disciplines les plus déficitaires et/ou dans les zones d'affectation peu ou pas attractives de manière pérenne » et enfin en offrant « une rémunération à un indice supérieur à l'indice minimum en fonction de l'expérience professionnelle détenue, de la rareté de la discipline ou de la spécificité du besoin à couvrir ».

[1] Les contractuels sont entendus ici comme les agents en CDD, en CDI, les agents vacataires ainsi que ceux payés à l'acte ou à la tâche.

[2] Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (2024), « Plan de préparation RH de la rentrée scolaire 2024 », mars.

3.1. Les contrats à durée déterminée qui restent synonymes de précarisation

Notre enquête qualitative a révélé des dynamiques intéressantes entre les participants titulaires et les contractuels, mettant en lumière des différences significatives dans leurs perspectives et expériences professionnelles. Les enseignants titulaires par exemple ont fréquemment exprimé un sentiment de compassion envers leurs collègues en CDD, conscients de la précarité de leur situation.

> « On est contractuel donc à tout moment on peut nous dire stop, au revoir, sans nous proposer autre chose, quelque chose pour faire tremplin. Du jour au lendemain on peut n'avoir plus rien. » **(Enseignants contractuels)**

> « C'est très carré la fonction publique. On a les décideurs, puis les cadres, puis le B et le C, les contractuels. » **(Agents de catégorie A)**

> « En tant que contractuel j'aurai l'impression d'être intermittent de la fonction publique. Si je n'ai pas d'autres choix oui, mais je ne vais pas passer ma vie à passer des concours. » **(Étudiants en master MEEF)**

Un recours aux contractuels différencié selon les trois versants

Nous observons que, depuis 2016, la part des contractuels (CDD + CDI) augmente dans la fonction publique et atteint 22 % à la fin 2022 avec des situations contrastées dans les trois versants[1]. Au sein de la FPE, en 2022, 21 % des agents étaient contractuels (24,5 % sans les militaires)[2]. Ils sont concentrés principalement au sein des établissements publics administratifs et représentent 63 % de leurs effectifs. Les ministères de l'Enseignement (et les établissements sous leur tutelle) concentrent deux tiers des 546 000 agents contractuels de l'État, pourtant ces derniers ne représentent que 24 % de leurs effectifs. Les ministères dits « régaliens » (et les établissements sous leur tutelle) présentent de plus faibles taux de recours aux contractuels, puisque respectivement 7 %, 11 % et 15 % des agents du ministère de l'Intérieur[3], de l'Économie[4] et de la Justice sont contractuels.

On constate que plus l'employeur public est autonome juridiquement (agences, établissements publics, opérateurs divers de l'État, etc.), plus le recours à des non-titulaires est important : la part des agents contractuels de l'État dépasse rarement 10 % dans les ministères alors qu'elle est quasiment toujours supérieure à 50 % dans les établissements

[1] DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre.

[2] *Ibid.* Effectifs calculés au 31 décembre, hors contrats aidés.

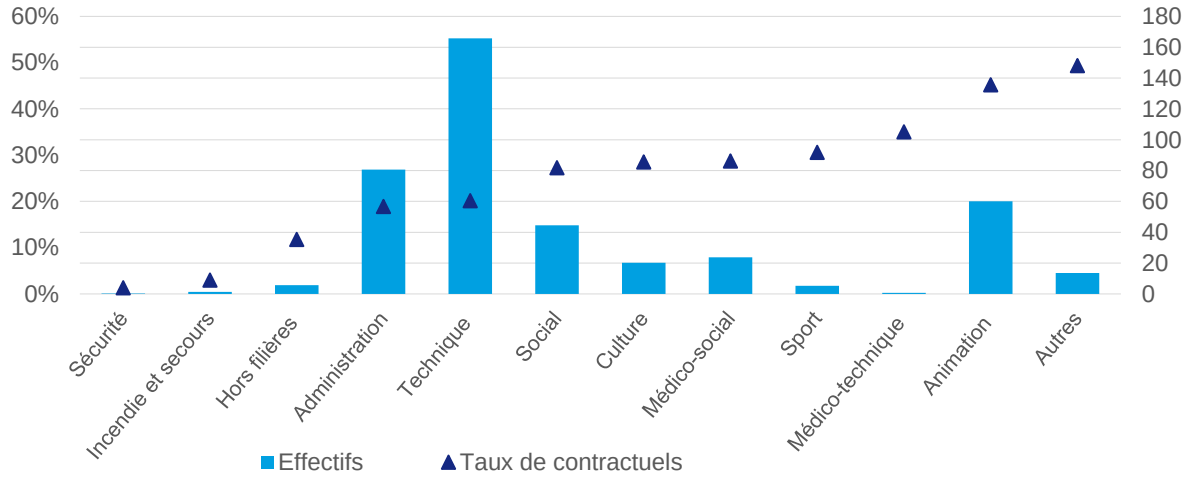
[3] Y compris le ministère des Outre-mer.

[4] Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

publics administratifs, ce qui illustre bien leur autonomie de gestion. D'ailleurs, depuis 2010, les deux tiers des agents non titulaires sont affectés dans des établissements publics, contre seulement 13 % des agents titulaires[1].

Au sein de la FPT, en 2022, 23 % des agents étaient contractuels (28 % des agents des établissements publics à caractère administratif-EPA locaux et 21 % des agents des collectivités territoriales)[2]. Ils sont majoritairement concentrés au sein du bloc communal (qui regroupe 84 % des agents contractuels de la FPT, soit 377 000 agents). Ils exercent principalement au sein de quatre filières (technique, administrative, animation et sociale).

Graphique 81 – Effectifs de contractuels (en milliers) et taux de contractuels par filière de la fonction publique territoriale en 2021



Champ : emplois principaux, tous statuts. France (hors Mayotte).

Lecture : 45,2 % des agents de la filière animation sont contractuels, ce qui représente 60 077 individus.

Source : Insee, SIASP 2021 ; traitement France Stratégie

Dans la fonction publique hospitalière, on compte 22 % de contractuels soit 263 000 agents qui sont recrutés directement par les employeurs : hôpitaux[3], établissements d'hébergement

[1] Pillon J.-M. et Garcia S. (2021), « La grande transformation des trois fonctions publiques : enjeux quantitatifs et qualitatif. Entretien avec Mauchaussée M. et Peyrin A. », *Revue française de socio-économie*, 2021/2, n° 27, p. 141-155. Pour rappel, les données établies par FS dans le reste du rapport ne prennent pas en compte ces établissements.

[2] Voir DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, *op. cit.* Effectifs calculés au 31 décembre, hors contrats aidés.

[3] Établissements publics de santé : centres hospitaliers régionaux et universitaires ; centres hospitaliers ; établissements publics sociaux et médico-sociaux : établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance ; établissements publics prenant en charge des mineurs ou des adultes handicapés, ou présentant des difficultés d'adaptation, ou atteints de pathologies chroniques ; établissements publics prenant en charge des personnes ou des familles en difficulté ou en situation de détresse, ou des demandeurs d'asile ; maisons de retraite publiques dont les personnels ne relèvent pas de la FPT.

pour personnes âgées ou autres établissements médico-sociaux. Il s'agit de personnels médicaux (médecins et sages-femmes, des salariés du secteur hospitalier public[1]), et principalement de soignants (essentiellement infirmiers et aides-soignants, 60 % de ces salariés), et enfin de personnels techniques et administratifs. Si les recrutements se font le plus souvent sur contrat, en particulier pour les aides-soignants et les infirmiers, ces personnels peuvent être titularisés lors de concours internes. Si ces agents contractuels sont concentrés majoritairement dans les hôpitaux, ils ne représentent que 19 % de leurs effectifs, contre 39 % de celui des établissements médico-sociaux[2].

Le recours aux CDD selon les versants

Les agents contractuels dans la fonction publique sont en majorité titulaires d'un CDD (en 2022, 51 % de contractuels, dont 58 % ont un contrat d'une durée inférieure à un an)[3] (voir Tableau 18). Mais les situations varient selon les besoins spécifiques de chaque versant, notamment en termes de durée des CDD. Dans la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, où les CDD sont plus fréquents que dans la fonction publique d'État, il s'agit surtout de faire face à des besoins temporaires de courte durée[4].

Tableau 18 – Répartition des contractuels par type de contrat et durée en 2022 (en %)

	Répartition CDI/CDD		Répartition des CDD par durée		
	CDI	CDD	CDD < 1 an	CDD 1 à 3 ans	CDD > 3 ans
Fonction publique de l'État	60	40	54	34	11
Fonction publique territoriale	32	68	55	30	14
Fonction publique hospitalière	54	46	72	23	5
Ensemble de la fonction publique	**49**	**51**	**58**	**30**	**12**

Champ : France (hors Mayotte), agents de la fonction publique. Hors bénéficiaires de contrats aidés, hors assistants maternels, médecins et militaires. Dans le SIASP, la catégorie « Contractuels » ne comprend pas les militaires, les médecins, les assistants maternels et les enseignants du privé non titulaires.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre*

[1] Drees (2023), Les établissements de santé en 2021, Les dossiers de la Drees, n° 111, juillet

[2] Y compris établissements d'hébergement pour personnes âgées. Voir Aubineau Y. et Touzé S. (2024), « L'emploi dans la fonction publique en 2022 », *Insee Première*, n° 2003, Insee, juillet.

[3] Voir DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, *op. cit.*

[4] Cour des comptes (2020), *Les agents contractuels dans la fonction publique*, septembre. Le rapport précise que : « La FPE se distingue enfin par une proportion élevée d'agents contractuels en CDI. Cette situation résulte du fait que les agents contractuels dans les établissements publics administratifs (EPA) bénéficient souvent de ce type de contrat sans que cette situation constitue une dérogation, contrairement aux deux autres versants de la fonction publique. »

Ainsi la fonction publique territoriale emploie davantage de contrats à durée déterminée (68 % des 437 000 agents contractuels) que les autres versants, avec respectivement 46 % et 40 % des contractuels en CDD pour la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière.

La part importante de CDI dans la FPE s'explique notamment par un effet statistique du fait de l'enquête Emploi, qui comptabilise les enseignants titulaires du secteur privé dans la catégorie des contractuels en CDI.

Dans la fonction publique hospitalière, près des trois quarts des contractuels infirmiers, sages-femmes et cadres de santé travaillant dans le secteur public sont en CDI. Les contractuels exerçant des métiers de personnels intermédiaires administratifs de la fonction publique sont aussi majoritairement en CDI, en particulier dans la fonction publique d'État[1].

Les durées des CDD sont également variables selon les versants et plus longues dans la FPE que dans les autres versants : dans la FPE, 54 % des CDD ont une durée inférieure à un an et 11 % une durée de plus de trois ans, contre respectivement 55 % et 14 % dans la FPT et 72 % et 5 % dans la FPH. Ces durées sont globalement plus longues que celles des CDD dans le secteur privé, où 87 % d'entre eux ont une durée inférieure à un an en 2022 (notamment en raison des différences de législation)[2].

Les agents contractuels[3] sont en majorité assimilés à la catégorie C (47 % contre 38 % pour les agents titulaires). La part d'agents non titulaires de catégorie A est en revanche inférieure à la part pour les titulaires (26 % contre 41 %)[4].

La précarité du contrat semble davantage supportée par les emplois de catégorie C[5] qui combinent durée des contrats plus courte (plutôt de sept mois contre entre huit et neuf mois pour les agents des catégories A et B)[6] et conditions d'emploi plus défavorables[7].

[1] Insee (2024), Enquête Emploi en continu, Source, décembre – traitement France Stratégie.

[2] *Ibid.*

[3] Contractuels et assimilés.

[4] DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, *op. cit.*

[5] Mauchaussée M. (2023), « Quelles stratégies de gestion de l'emploi non titulaire dans la fonction publique ? », *Connaissance de l'emploi*, Cnam-CEET, n° 188, mai.

[6] *Ibid.*

[7] *Ibid.*

Un employeur public qui recourt fréquemment aux CDD

Dans le cadre de nos travaux sur la qualité de l'emploi[1], il a été constaté que le recours aux CDD dans le secteur public est plus fréquent que dans le secteur privé, pour certains métiers. En effet, 14 % de l'ensemble des agents du secteur public sont en CDD (et donc 86 % sont titulaires ou en CDI) contre 8 % des salariés du secteur privé, auxquels il faut cependant ajouter 3,3 % de salariés en intérim[2]. Le recours à l'intérim reste lui très limité dans la fonction publique (voir Première Partie). Au sein des métiers « mixtes », le recours du secteur public aux CDD est presque systématiquement supérieur à celui au sein du secteur privé, à métier équivalent.

Cela concerne notamment les emplois peu qualifiés, par exemple pour les agents d'entretien (21 % des travailleurs du public sont en CDD, contre 14 % des salariés du privé), les aides-soignants (24 % de CDD dans la fonction publique, contre 13 % dans le privé) ou les professionnels de l'action culturelle et sociale (52 % dans la fonction publique et 25 % dans le privé) ou de l'action sociale et de l'orientation (18 % dans la fonction publique et 10 % dans le privé).

Mais des différences marquées existent également pour des métiers fortement qualifiés, dans le secteur de la recherche, personnels études et recherche (32 % dans la fonction publique, contre 5 % dans le privé) ou pour les médecins (20 % dans la fonction publique, contre 8 % dans le secteur privé). Ces deux derniers exemples illustrent parfaitement des situations de précarisation (du point de vue de la durée des contrats) qui n'épargnent pas les salariés les plus qualifiés.

Si l'on se concentre sur les familles professionnelles essentiellement publiques, en les comparant à des métiers du secteur privé, on retrouve également des recours importants aux CDD. Ainsi 9 % des agents de catégorie A sont en CDD, soit un chiffre supérieur à ceux des métiers de cadres dans le privé (entre 2 % et 6 %). Pour les agents de catégories B et C, on enregistre respectivement 7 % et 12 % de CDD, soit des chiffres comparables et parfois supérieurs à ceux des métiers administratifs peu qualifiés du privé (4 % pour les secrétaires de direction, 7 % pour les secrétaires et les techniciens de services administratifs et 13 % pour les employés administratifs)[3].

[1] Pour ces travaux, le champ retenu pour qualifier les CDD est plus large que celui utilisé par la DGAFP. En effet, tous les CDD sont comptabilisés, y compris ceux relevant de statuts particuliers tels que les assistants maternels, les médecins ou les militaires. Données issues des enquêtes Emploi 2017, 2018 et 2019.

[2] France hors Mayotte, individus salariés vivant en logement ordinaire. Hors apprentis, stagiaires et contrats de professionnalisation.

[3] Pour le secteur public, les personnes qui sont titularisées sur un statut de fonctionnaire répondent probablement positivement à cette question (assimilant CDI et statut de fonctionnaire).

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 12

La contractualisation dans l'enseignement

La contractualisation récente se distingue des pratiques des décennies précédentes, moins par son volume (les effectifs enseignants ont pu connaître des taux de contractualisation bien supérieurs par le passé), que par des formes d'institutionnalisation décrites par les chercheurs du projet ERC TeachersCareers (programme Horizon 2020 de l'UE)[1]. Selon eux, la distorsion actuelle entre la demande d'enseignement et une offre enseignante en voie d'attrition, appréhendée via l'idée de « pénurie », prend place dans un contexte marqué par l'épuisement progressif des solutions techniques alternatives au constat d'une insuffisance du nombre d'enseignants : les plans de titularisation, l'ouverture de postes supplémentaires aux concours et l'assouplissement des conditions d'inscription des enseignants contractuels à ces concours.

Le recrutement de contractuels devient ainsi « normalisé », conçu comme une modalité de gestion d'une situation pérenne (la « pénurie » liée au manque d'attractivité) et non plus seulement une variable d'ajustement du système. Elle s'accompagne donc d'une production de textes réglementaires destinés à encadrer la gestion de ces personnels, calquant le plus possible la gestion des enseignants contractuels sur celle des enseignants titulaires, « visible dans les modalités de formation envisagées, l'établissement d'une grille indiciaire (académique, non nationale), la création de commissions consultatives paritaires, la cogestion avec les syndicats des cas problématiques, l'octroi d'indemnités quand l'enseignant exerce en éducation prioritaire ou encore dans les modalités de formulation des vœux d'affectation quand les contrats sont annualisés » et surtout par « l'estimation ex ante des besoins, par la constitution de viviers susceptibles d'être mobilisés d'une année sur l'autre, enfin par la formalisation de l'appariement entre offre et demande.

Dans son rapport (octobre 2024) sur la fonction RH du ministère de l'Éducation nationale, la Cour des comptes note que toutes les académies sont désormais engagées dans une « professionnalisation » du recrutement des contractuels mais s'inquiète des effets de cette dualité des statuts entre enseignants titulaires et contractuels sur l'attractivité de la profession. Les enseignants titulaires, notent les magistrats, peuvent ressentir de la frustration voire une démotivation face à des conditions de travail – et en particulier de mobilité – jugées inégales. La Cour des comptes souligne que cette dynamique contribue à 'un cercle vicieux de la pénurie de vocations, aggravant la crise de recrutement actuelle[2].

[1] Bertron C., Buisson-Fenet H., Dumay X., Pons X. et Velu A.-É. (2021), « Les enseignants contractuels de l'Éducation nationale : vers l'institutionnalisation d'une gestion coutumière de la pénurie ? », *Revue française de socio-économie*, 2021/2, n° 27, p.121-140.

[2] Cour des comptes (2024), *La fonction ressources humaines au ministère de l'Éducation nationale*, Rapport public thématique, octobre.

Au regard des conditions d'emploi (nature et durée du contrat), les agents publics en CDD ne sont pas épargnés par une forme de précarité, quelle que soit leur catégorie d'emploi. Si le niveau de sécurité de l'emploi diffère selon les types de contrats temporaires, ces derniers n'équivalent pas la sécurisation offerte par un CDI ou un statut de fonctionnaire. Ces contrats ne sont, en outre, pas compensés par des avantages suffisants, installant ainsi un cadre de gestion de l'emploi public différencié selon les agents.

3.2. Des CDD qui ne sont pas une voie d'accès privilégiée à des emplois publics durables (CDI ou emplois statutaires)

Au-delà des aspects contractuels (durée des contrats, conditions de renouvellement), quelles sont les chances pour qu'un agent public en CDD accède à un emploi durable, sont-elles plus grandes que dans le secteur privé ? Et quelles sont ses perspectives d'évolution professionnelle voire de titularisation dans la fonction publique ? Ce statut peut-il être considéré comme un parcours d'insertion durable dans la fonction publique ?

Si l'on observe la possibilité de passer d'un CDD vers un emploi durable (CDI ou emploi statutaire), l'enquête Emploi (2017-2019) révèle que les processus de transformation de l'emploi temporaire en emploi durable sont plus faibles dans la fonction publique que dans le privé. La part de salariés en contrats temporaires (CDD/intérim) qui sont en CDI (ou emploi statutaire) [1] un an plus tard est deux fois plus faible dans le public que le privé. Cela peut s'expliquer en particulier par la durée des contrats temporaires, plus longue dans le public, comme le permet la législation en vigueur. En revanche, on ne peut pas directement comparer les durées effectives de CDD dans les deux secteurs. On note néanmoins que 42 % ont une durée de un an ou plus dans le public.

Parmi les métiers mixtes, ce constat est en particulier vrai pour les métiers du soin (aides-soignants, infirmiers et médecins), mais également pour les agents d'entretien.

Si l'on compare les métiers essentiellement publics à des équivalents dans le secteur privé, les perspectives de transformation d'un emploi précaire vers un emploi durable sont également plus faibles dans le public. Par exemple, 26 % des agents de catégorie B et 16 % des agents de catégorie C ont accédé à un emploi durable un an après, pour 34 % des employés et 49 % des techniciens administratifs du privé. De manière générale, les taux de transitions de l'emploi temporaire vers l'emploi durable des familles professionnelles publiques font partie des plus faibles observés parmi l'ensemble des métiers.

[1] Pour le secteur public, les personnes qui sont titularisées sur un statut de fonctionnaire sont incluses dans la catégorie CDI.

Plus généralement en termes de perception, la position de contractuel est majoritairement vécue comme transitoire dans un parcours professionnel (accès au premier emploi, revenu d'appoint), et le plus souvent elle n'est pas considérée comme un sas pour entrer dans la fonction publique même si les stratégies de carrière des non-titulaires peuvent être très différenciées.

À partir d'entretiens qualitatifs, une étude publiée par la DGAFP et la Dares a permis de distinguer cinq types de trajectoires dans l'emploi contractuel de la fonction publique[1] :

- les emplois contractuels d'insertion (avec une durée des contrats moyenne, de type doctorant ou AED) : il s'agit d'une première expérience professionnelle, support d'une insertion sociale et économique, sans toutefois influencer l'orientation professionnelle mais pas de volonté d'exercer son métier dans la fonction publique ;
- l'emploi contractuel de transition (avec une durée de contrat courte) : le plus souvent des emplois sous-qualifiés ou alors des personnes qui ont des qualifications plus importantes que le poste occupé ;
- l'emploi contractuel comme opportunité de cumul emploi-retraite (très marginal).

Seules deux catégories s'inscrivent dans une trajectoire vers un emploi public durable :

- l'emploi contractuel de carrière (durée de contrat longue), qui concerne en particulier des femmes exerçant leur activité à temps partiel et les carrières militaires ;
- l'emploi contractuel de reconversion (durée de contrat longue), qui correspond à un choix délibéré d'exercer son métier dans la fonction publique après l'avoir exercé dans le secteur privé ou à des parcours plus chaotiques, consécutifs à des périodes de chômage par exemple.

Les auteurs constatent que l'emploi contractuel n'est pas perçu comme une étape vers le statut de fonctionnaire (moins d'un cas sur deux dans cette étude).

Nous ne disposons malheureusement pas de données permettant de distinguer, dans les probabilités de titularisation des contractuels, les agents en CDD et ceux en CDI. Mais on observe par ailleurs que la titularisation des jeunes contractuels, globalement, est plutôt en diminution. Si on examine sur une longue période (1991-2015) la situation dans la FPE,

[1] Mias A., Barlet B., Mascova E. *et al.* (2023), « Conditions de travail et trajectoires d'emploi des contractuels de la fonction publique de l'État : une approche qualitative par cas-type », *Études, recherche et débats*, n° 5, DGAFP - Sdessi, mars. L'étude porte sur les conditions de travail des agents contractuels de la fonction publique de l'État (principalement en CDD, mais aussi en contrats aidés et CDI). Cette étude constitue la synthèse du rapport publié en 2022 : Mias A. (2022), *Précarité d'emploi et conditions de travail. Expériences de l'emploi et expositions aux risques professionnels des travailleurs intérimaires, des auto-entrepreneur.es et des contractuel.les de la fonction publique*, DGAFP-Dares, Rapport d'études, n° 32, août.

on constate que la majorité des jeunes qui sont entrés dans la FPE en tant que contractuels n'y restent pas :

> « En moyenne, la moitié des jeunes quittent la FPE pour le privé, 8 % pour une autre fonction publique et 4 % pour devenir chômeur indemnisé ; seuls 10 % deviennent titulaires de la FPE [...] et la part de titularisation a baissé entre la première période d'observation (1991-2001) et la dernière (2007-2014)[1]. »

De plus, pour ceux qui choisissent de rester dans la fonction publique, l'accès à la titularisation est plus tardif (la durée moyenne de maintien dans l'emploi contractuel avant titularisation est de huit ans pour la période étudiée), « offrant aux jeunes générations d'agents publics des emplois contractuels de plus en plus durables, mais sans les garanties réservées aux agents statutaires[2] ». Depuis 1983, quatre plans de titularisation ont été organisés qui ont permis aux contractuels d'accéder à des emplois titulaires, soit par la voie de concours réservés, soit par des examens professionnels, soit par l'inscription sur listes d'aptitude ou par des intégrations directes.

Ces différents plans de titularisation ont eu un impact limité sur la résorption des emplois contractuels qui ont eu tendance à se reconstituer très vite après les plans. De plus, d'un plan à l'autre, le volume de personnes titularisées a décru. La commission des lois du Sénat a estimé à environ 146 000 les titularisations consécutives au plan de 1983 (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, dite « Le Pors »), à 60 000 pour le plan de 1996 (loi n° 96-193 du 16 décembre 1996, dite « Perben ») et à 30 000 pour le plan de 2001 (loi n° 2001-2, dite « Sapin »)[3].

La dernière en date (loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, dite « Sauvadet ») a eu pour originalité de permettre aux agents qui le souhaitaient de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée plutôt que d'un poste de titulaire. Ces dispositions n'ont rencontré qu'un succès mitigé puisque, sur 125 500 agents éligibles, seuls 53 940 (43 %) étaient titularisés à la fin 2017, avec toutefois des succès variables selon les versants (dans la fonction publique d'État 38 500 candidats éligibles, pour 36 900 postes ouverts et 18 660 titularisés, alors que dans la fonction publique territoriale, on comptait 43 000 candidats

[1] Peyrin A. I., Signoretto C. et Joubert L. (2020), *L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État, 1991-2015*, Injep, « Notes et rapports », Rapport d'étude. Voir aussi le Chapitre 4 de la Première Partie sur les viviers.

[2] Peyrin A., Signorettto C. et Joubert L. (2024), « Travailler durablement pour l'État sans jamais devenir fonctionnaire ? Une analyse dynamique et longitudinale des parcours d'insertion des jeunes, 1991-2012 », Formation emploi, n° 160, avril, p. 59-84.

[3] Sénat (2012), *Rapport sur le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique*, n° 260, janvier. Estimations non sourcées, ni référencées.

éligibles, pour 29 890 postes ouverts et 23 120 titularisés, soit des taux de titularisation respectivement de 48 % et de 54 %)[1].

En 2021, pour l'ensemble de la fonction publique, seuls 8 % des contractuels (CDD et CDI), soit 93 200 personnes, ont été titularisés. Un chiffre restant par ailleurs relativement stable (8 % en 2018 et 2019 pour 7 % en 2020)[2].

3.3. Statutaires *vs* contractuels : des rémunérations différentes aux conséquences ambivalentes

Contractuels et fonctionnaires titulaires de la fonction publique ne disposent pas des mêmes modalités de fixation des salaires et des primes, et de carrière salariale. Au-delà des enjeux de contreparties ou d'engagements (affectation, concours, etc.) qui déterminent largement l'attractivité de chaque statut, dans quelle mesure observe-t-on un bénéfice salarial à l'un ou l'autre des statuts sur la décennie écoulée ?

Notre enquête qualitative a montré une perception très ambivalente des rémunérations des contractuels. Pour certains métiers, les enseignants en particulier, elles sont souvent perçues comme très minorées au regard des traitements des agents statutaires.

> « Moi je suis contractuel et il y a un écart de salaire trop grand par rapport aux titulaires. Les jeunes profs, ils ont du mal à s'en sortir. » **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

> « Je suis contractuelle, on est mal payés mais en plus il y a des problèmes de paye depuis quelques mois donc il y a des mois où on n'est pas payés ou on nous enlève beaucoup d'argent. Pas de sécurité d'emploi car moi à chaque fin d'année, je me demande si on va me garder dans l'école où je suis, si je vais avoir une autre classe, un autre poste, si ça va être sur quelques mois, semaines, sur une année complète, si je vais devoir être à cheval sur plusieurs écoles. Mon statut n'est pas simple car je dois boucher les trous. »
> **(Stagiaires et néotitulaires du privé)**

Alors que pour certains métiers en tension et les catégories les plus qualifiées, elles peuvent être au contraire perçues comme très attractives voire même comme un des moteurs du déséquilibre dans les échelles de rémunérations très défavorables aux emplois statutaires et démobilisateurs pour les titulaires :

[1] Cour des comptes (2020), *Les agents contractuels dans la fonction publique* 2010-2019, septembre.

[2] Colin S. et Godefroy P. (2023), « Mobilités individuelles au sein de la fonction publique entre 2018 et 2021 », Dossiers, *Faits et chiffres*, décembre.

> « […] Mais il y a une dualité parce que les contractuels ont des rémunérations proches du privé. Finalement, à condition équivalente, le fonctionnaire est moins bien payé que le contractuel donc ça crée des difficultés. Je dis toujours aux fonctionnaires que les contractuels sont en contrat de trois ans alors qu'eux ont le statut avec la sécurité de l'emploi. » **(Entretien individuel – recruteurs en interne et en externe - ressources humaines)**

> « Au CHU de Nantes, les nouveaux soignants ont une prime de 7 000 euros de bienvenue, une titularisation au bout de deux mois, puis dix-huit mois minimum de contrat, et après ils décident de s'ils veulent continuer ou pas. Ça a créé une rancune chez les anciennes qui n'ont même pas eu 1 000 euros de primes pendant le Covid. Beaucoup d'anciennes ont arrêté à cause de ce manque de reconnaissance. Et même avec tout ça ils galèrent à recruter. Il n'y a plus d'avantage à être titulaire aujourd'hui. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**

De fait, les schémas de rémunération des contractuels (CDD mais aussi CDI de la fonction publique) tendent à s'aligner sur les schémas du secteur privé dans la mesure où ils peuvent être fixés par négociation au moment de l'embauche. Ils gardent néanmoins une certaine proximité avec le salaire « administré » des titulaires.

Ainsi il existe différentes grilles salariales pour les contractuels, selon le métier ou l'employeur, dans lesquelles ils sont positionnés lors de leur embauche selon leur niveau de diplôme, voire leur expérience. Si la rémunération d'un contractuel ne doit, en principe, pas être significativement différente de celle d'un fonctionnaire qui assurerait les mêmes fonctions à niveaux de qualification et d'expérience professionnelle équivalents[1], les administrations disposent d'une liberté sur les schémas de rémunération des contractuels[2,3]. Ceux-ci diffèrent de ceux des fonctionnaires par le fait que les premiers ne bénéficient pas du système de carrière garantissant une progression quasi automatique à l'ancienneté liée à des indices ou grilles.

La comparaison salariale, en termes d'attractivité des statuts, est de ce fait complexe, d'autant plus avec des indicateurs agrégés et en moyenne car le renouvellement des contractuels au fil du temps peut induire des effets de composition. Dans l'idéal il faudrait comparer à métier et expérience donnés, ce qui est difficile à réaliser.

---

[1] Arrêt du 22 octobre 2012, M. S. (n° 12NC00150) ; arrêt du 9 avril 2013, M. B. D. (n° 11MA00840).

[2] Pour les enseignants, la rémunération des contractuels est établie au niveau du rectorat, avec certes des lignes directrices nationales.

[3] Art. 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : « La rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de l'expérience de ces agents. Elle peut tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service. ». Pour respecter la parité avec un fonctionnaire, l'indice de rémunération du contractuel doit appartenir à la grille du grade de recrutement du fonctionnaire, mais la collectivité sera libre de choisir l'échelon de référence, contrairement au fonctionnaire qui a son échelon dépendant de son ancienneté effective.

En salaire moyen net en EQTP, les fonctionnaires sont mieux rémunérés que les contractuels[1] : 2 598 euros contre 2 014 euros en 2022[2]. Cet écart tend à être plus élevé dans la FPE (2 955 euros contre 2 080 euros) et plus faible dans la FPT (2 216 euros contre 1 923 euros). Les écarts de rémunération selon le statut proviennent en particulier d'un effet de structure relatif à l'âge – les fonctionnaires étant plus âgés – ainsi qu'aux métiers occupés. Le rapport de la Cour des comptes de 2020 souligne l'existence d'un « double effet métier ». D'une part, pour les métiers les moins qualifiés, comparés à leurs homologues contractuels, les titulaires semblent jouir d'un avantage salarial. D'autre part, pour les métiers les plus qualifiés, les contractuels semblent être mieux rémunérés[3].

Néanmoins, si les dynamiques sont contrastées selon les versants, pour la période 2012-2021, sur l'ensemble de la fonction publique, le salaire moyen net des contractuels en EQTP semble progresser moins vite que celui des titulaires en termes réels.

Au sein de la fonction publique d'État, la dynamique globale des salaires des contractuels chute de 5 % sur la période. Cette tendance est particulièrement imputable aux contractuels hors enseignants. Pour les titulaires néanmoins, leur salaire réel a crû de 1,9 % sur la dernière décennie. Pour la fonction publique territoriale, la dynamique semble aussi moins favorable pour les contractuels, ce qui se retrouve dans un ratio salaire fonctionnaire / contractuel plutôt croissant.

Là aussi il faut être prudent dans l'interprétation, la structure de l'emploi pour ces différentes sous-populations pouvant avoir évolué. Seule la FPH semble faire exception, puisque le salaire moyen des contractuels progresse plus fortement (le ratio salaire des fonctionnaires / contractuels tend à baisser) (voir *infra*).

3.4. Des contrats et de leurs effets sur les cadres de gestion RH de la fonction publique

On peut s'interroger sur le poids croissant des recrutements de contractuels et ses effets d'hybridation sur les cadres de gestion de l'emploi public. Le recours aux contrats est certes une nécessité, pour répondre aux besoins des services publics (besoins ponctuels de remplacement, recrutements sur des emplois non couverts par un corps de fonctionnaires, par exemple les emplois du numérique), mais en se généralisant il peut contribuer à fragiliser le « compromis historique » et consacrer l'idée d'un statut « relique » qui ne répondrait plus aux besoins de gestion ni aux attentes des agents publics eux-mêmes. Le recours massif et continu à des contractuels ne contribuerait-il pas finalement

[1] Les militaires sont exclus des statistiques produites sur les rémunérations.

[2] Pour les autres catégories et statuts, ce salaire moyen est de 3 922 euros.

[3] Cour des comptes (2020), *Les agents contractuels dans la fonction publique 2010-2019*, *op. cit.*

à dégrader un peu plus l'image d'une fonction publique qui ne serait plus assez protectrice de ses propres agents ?

En réalité la part croissante des emplois contractuels a changé profondément la donne, en matière de politique RH d'une part, dans la perception des métiers du service public d'autre part. On observe « en moins de dix ans et en toute discrétion, [que s'est constitué] un système dual d'emploi public[1] », créateur d'inégalité de traitement tant en termes de rémunération et que de perspectives de carrière (voir *infra*).

Choisir le statut de fonctionnaire n'est donc plus si automatique pour les candidats qui perçoivent dans le contrat le moyen de contourner les principales contraintes liées au statut. D'ailleurs pour certains observateurs, si le recours aux contrats devait se systématiser, au regard des nouvelles dispositions (voir Encadré 20), on pourrait assister à un nouvel équilibre entre fonctionnaires et contractuels dans l'emploi public, le contrat devenant la norme plus que le statut, et pour certains auteurs cela pourrait conduire à la « marginalisation de l'emploi statutaire dans le service public, comme cela s'est déjà produit dans des entreprises publiques comme la Poste[2] ».

Encadré 20 – L'élargissement des modalités de contractualisation, les dispositions de la loi de 2019

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Initialement cette loi n'avait pas pour objectif de lutter contre la baisse d'attractivité de la fonction publique mais les dispositions qu'elle prévoit peuvent contribuer à la réduire en ouvrant notamment la possibilité d'embaucher des contractuels sur des emplois de direction (en CDD) ou des contrats de projet (afin de mener à bien un projet ou une opération spécifique, en CDD de un à six ans) ou encore en renforçant les garanties offertes aux contractuels. Elle favorise leur recrutement direct en CDI (pour la FPE et FPH uniquement) et étend à l'ensemble de la fonction publique la portabilité du CDI, qui n'était possible jusqu'ici qu'au sein d'un même versant.

Mais après quatre ans de mise en œuvre, la Cour des comptes dresse un bilan mitigé de l'application de la loi et constate que les « les gestionnaires publics manifestent un grand attentisme envers ces dispositifs[3] ».

[1] Pillon J.-M. et Garcia S. (2021), « La grande transformation des trois fonctions publiques… », *op. cit.*

[2] Peyrin A. (2019), *Sociologie de l'emploi public*, « Chapitre 2. Le système d'emploi public : un monde du travail à part », Armand Colin, p. 37-62.

[3] Cour des comptes (2023), *La loi de la transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, novembre.

4. La fonction publique : mais pour quelle(s) carrière(s) ?

Comme nous l'a montré l'enquête qualitative, les possibilités de carrière et les règles de progression et d'avancement du secteur public sont au mieux mal connues, au pire ont une image assez dégradée. Les agents en poste dans la fonction publique sont plus nuancés, même s'ils en regrettent parfois la rigidité.

En réalité, les possibilités de mobilité professionnelle, d'avancement et de formation ne sont pas systématiquement défavorables au secteur public, voire peuvent y être plus fréquentes. Toutefois, elles sont rarement synonymes d'ascension professionnelle rapide comme cela peut être plus souvent le cas dans le secteur privé.

4.1. Perception des carrières : « statiques » et « immobiles »

Ces notions de « stabilité de l'emploi » du fonctionnaire et de carrière publique « toute tracée » peuvent souvent être associées à une image d'immobilisme et à un manque de perspectives d'évolution professionnelle.

Les interviews réalisées dans le cadre de l'enquête qualitative ont permis d'illustrer cette confusion qui se fait parfois dans les esprits, notamment parmi les jeunes étudiants qui voient les métiers de la fonction publique de manière binaire, voire un peu caricaturale. En particulier au sein de profils qui valorisent beaucoup la mobilité, la découverte ou le renouvellement dans le travail, comme les étudiants dans les filières du numérique.

> « [Le fonctionnaire] pointe tous les matins et qui ne s'est pas posé de questions sur sa carrière, et ça lui a permis d'avoir des petits projets sans grande ambition, donc quelqu'un qui n'a pas d'attentes énormes en termes de carrière. »
> **(Étudiants en formation numérique – master / école d'ingénieur)**
>
> « Ce qui m'ennuie c'est le type de tache, dans la fonction publique on fait toujours la même chose pendant des années jusqu'à ce qu'on ait une opportunité, dans le privé on peut changer d'entreprise, évoluer dans l'entreprise, faire une formation, il y en a aussi dans le public mais ce n'est pas la même chose mais c'est plus limitant au niveau des tâches. »
> **(Étudiants en formation numérique – de sans bac à licence 3)**

Selon une étude récente du Cereq[1], si un jeune sur trois envisage son avenir dans la fonction publique, un quart des jeunes ayant déjà travaillé dans la fonction publique déclarent l'avoir quitté en raison du manque d'évolution ou des salaires proposés

[1] Colin S. et Godefroy P. (2023), « Quelle expérience et quelle perception ont les jeunes de la fonction publique ? », *op. cit.*

(troisième critère le plus cité). Pourtant les possibilités d'évolution et de carrière dans la fonction publique ne sont pas absentes des perceptions des agents, voire elles sont considérées comme des éléments d'attractivité.

> « Il y a une facilité d'évolution professionnelle qu'il n'y a peut-être pas dans le privé. Il y a eu une amélioration, une montée en compétence. Mais c'est peu valorisé. Je suis assez d'accord. Il y a des exemples de personnes qui ont commencé catégorie C et qui ont grimpé les échelons. C'est possible dans la fonction publique. » **(Agents de catégorie A)**
>
> « Il faut mettre en avant la mobilité. Dans la fonction publique on peut changer de métier facilement, ce n'est pas possible comme ça dans le privé. » **(Agents de catégorie B)**
>
> « Pour moi, le plus gros avantage, ce serait la mobilité et les évolutions de carrière qui sont possibles. On peut se former, on peut changer de spécialités. » **(Agents de catégorie A)**
>
> « Pour moi, tu as plus de perspectives d'avenir dans le public. Tu peux aller plus loin, tu peux évoluer plus facilement et voilà… Ils ouvrent plus aussi aux formations, je pense. »
> **(Étudiants en santé)**

4.2. Malgré des perspectives de progression plus favorables dans le public

Les opportunités d'évolution dépendent en partie des possibilités d'acquisition de qualifications et de nouvelles compétences offertes par les employeurs, notamment par l'accès à la formation.

Accès à la formation

En moyenne, d'après les données de la DGAFP, les agents publics d'État suivent 4,5 jours de formation par an (5,5 pour les hommes, 4 pour les femmes)[1] répartis entre les formations statutaires et les formations professionnelles[2]. L'enquête Emploi en continu montre que le taux d'accès aux formations au cours du dernier trimestre est plus important

[1] DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, *op. cit.* En 2022, le taux d'accès à la formation à but professionnel des personnes en emploi était de 47 % pour les salariés du privé et de 60 % pour les salariés du public, *in* Bentoudja L., Rosa S. et Schianchi H. (2024), « Un recours plus fréquent à la formation en 2022 pour les personnes en emploi et les plus diplômées », *Insee Première*, n° 1994, Insee, avril.

[2] Les formations statutaires constituent la première catégorie de développement des connaissances d'un fonctionnaire ou d'un contractuel travaillant pour l'État. Elles ont pour objectif de préparer la transition d'un agent de la fonction publique qui va accéder à un nouveau grade. Une formation statutaire intervient donc automatiquement à différents moments de l'évolution de la carrière des employés de l'État. Son suivi est obligatoire pour tous les agents concernés. En 2022, le nombre de jours annuels de formation professionnelle pour les agents publics était de 2,4.

pour les agents du public que pour les salariés du privé (20 % des salariés du public ayant suivi une formation au cours du trimestre précédant l'enquête, contre 13 % pour le privé).

C'est vrai pour la majorité des familles professionnelles publiques, qui ont plus accès à la formation que les salariés occupant des métiers « comparables » dans le secteur privé. Les agents de catégories B et C se forment ainsi sensiblement plus que les métiers administratifs peu ou pas qualifiés du privé (respectivement 23 % et 16 %, contre des niveaux entre 7 % et 16 % pour les secrétaires, secrétaires de direction ou encore les techniciens administratifs). Avec 28 % d'accès à la formation au cours du dernier trimestre, les agents de catégorie A enregistrent des taux d'accès à la formation supérieurs à l'ensemble des cadres. Les enseignants, avec 25 %, se situent eux dans la fourchette haute des métiers de cadres. À noter, parmi les enseignants, ce sont ceux du secondaire qui se forment le moins : 22 % contre 29 % pour le primaire, 24 % pour les supérieurs et 37 % pour les directeurs. De fait, si pris dans leur globalité les enseignants se forment plutôt beaucoup, ceux du secondaire enregistrent une situation relativement peu favorable comparée aux métiers de cadres du privé. Les métiers publics de la sécurité se forment également bien plus que les agents de sécurité du privé.

Dans les familles professionnelles mixtes, on se forme également plus dans le public, y compris pour les métiers peu qualifiés. On retrouve bien l'inégalité traditionnelle d'accès à la formation entre métiers selon les qualifications (les moins qualifiés se forment moins que les plus qualifiés). Cependant, au-delà de cette inégalité, il y a un avantage pour la fonction publique. Si la différence est peu flagrante dans les métiers du soin et dans le social/culture, elle est plus notable dans les métiers d'ouvriers, les métiers scientifiques ainsi que dans les métiers de l'entretien (jardiniers, agents d'entretien).

Bien que l'idée d'une carrière linéaire et peu dynamique dans la fonction publique soit tenace, les possibilités d'évolution sont bien réelles. Les agents publics ont une plus forte propension à suivre des formations tout au long de leur carrière, et si elle ne suffit pas à garantir une évolution professionnelle, elle y contribue.

Perspectives plus favorables à court et moyen terme de changement d'emploi

D'après nos travaux sur la qualité de l'emploi, la situation demeure plus favorable en matière de progression de carrière considérée à court et moyen terme dans le public, qu'il s'agisse de l'accès à la formation, de l'amélioration des revenus au cours des cinq dernières années, ou de la part des salariés ayant connu au cours des cinq dernières années un changement d'emploi et l'indiquant comme une « promotion ».

Les familles professionnelles publiques connaissent de fait plutôt plus de promotion et d'amélioration de revenus que les métiers comparables du privé. Ainsi les agents de catégorie A connaissent plus de promotion et d'amélioration de leurs revenus que la majorité

des emplois de cadres du privé. Il en est de même pour les agents de catégorie B ou pour des métiers comparables dans le privé, à l'exception notable des enseignants (toujours par rapport aux cadres).

On observe également cet avantage du public au sein des métiers « mixtes », en particulier pour les métiers non qualifiés (métiers de l'entretien et métiers de l'action sociale ou culturelle). Dans le secteur du soin, la situation entre public et privé est comparable en termes de promotion et d'effets sur les salaires.

Toutefois, tant en comparaison entre familles professionnelles publiques et privées qu'au sein des FAP mixtes, ces évolutions doivent être mises au regard de niveaux de rémunération, qui sont généralement supérieurs dans le privé, au moins pour les métiers qualifiés (voir *infra*).

En outre, s'il existe bien des perspectives d'évolution à court et moyen terme dans la fonction publique, les carrières publiques peuvent-elles être aussi ascensionnelles que celles qu'il est possible de trouver dans le privé, en particulier pour les agents publics les moins diplômés ou ceux qui commencent dans des postes les moins qualifiés ?

4.3. Carrières publiques : des perspectives favorables certes, mais peu de carrières ascensionnelles fortes

Si l'on observe les mobilités professionnelles, définies comme un changement de groupe socioprofessionnel au cours de la carrière[1], c'est-à-dire comme un changement important, de grade ou de catégorie, on peut constater que la fonction publique offre des carrières moins dynamiques que le privé, pour les salariés les moins diplômés ou entrant dans la fonction publique sur des emplois peu qualifiés. En d'autres termes, une carrière publique permet des promotions régulières mais n'implique pas nécessairement de changement de catégorie d'emploi.

La comparaison des parcours socioprofessionnels des individus âgés de 30 à 59 ans en 2015 qui sont entrés sur le marché du travail comme employés, dans la fonction publique ou le secteur privé permet de l'illustrer[2]. Ainsi 25 % des salariés du secteur privé de cet échantillon sont devenus cadres ou professions intermédiaires, contre moins de 21 % de leurs homologues de la fonction publique. En raisonnant à caractéristiques d'entrée sur le marché du travail et sociodémographiques comparables, l'écart entre ces

[1] Monso O. (2006), « Changer de groupe social en cours de carrière. Davantage de mobilité depuis les années quatre-vingt », *Insee Première*, n° 1112, Insee, décembre.

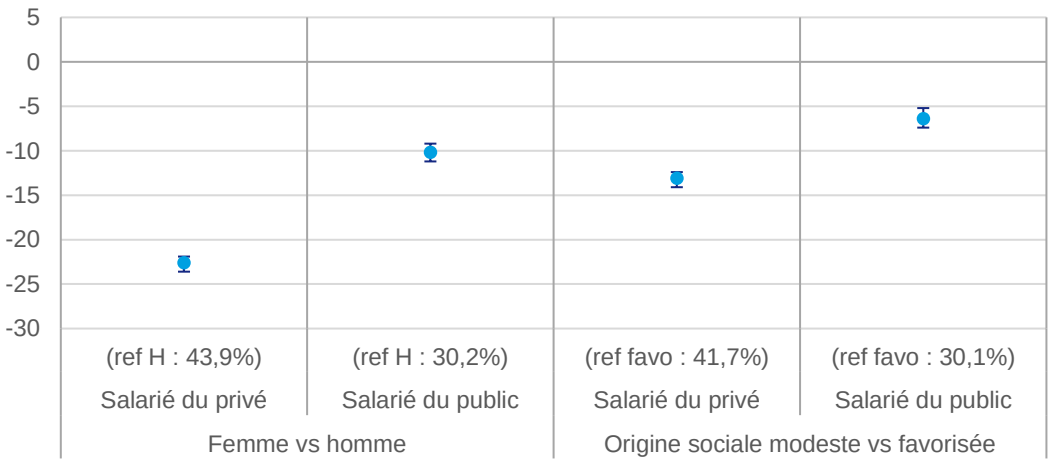
[2] Analyse réalisée à partir des données de l'enquête FPQ 2014-2015, voir Annexe 6.

deux populations baisse légèrement, mais la probabilité de devenir cadre ou profession intermédiaire reste inférieure à celle du secteur privé de 13 %[1].

Les écarts sont plus importants encore si l'on restreint le champ aux destinées socioprofessionnelles très ascendantes : un employé du public aura en effet 48 % de chances en moins de devenir cadre qu'un employé du privé aux mêmes caractéristiques.

La barrière représentée par des modalités de promotion dans la catégorie A reposant sur les concours (internes) est sans doute une des explications de ce différentiel chez les moins diplômés, alors que, comme nous l'avons vu plus haut, les perspectives de changement de poste, de formation et de promotion sont globalement plutôt meilleures dans le secteur public.

Graphique 82 – Inégalité des chances de devenir cadre ou profession intermédiaire selon le sexe et l'origine sociale, par secteur, en points



Note : écarts observés en tenant compte de caractéristiques d'entrée sur le marché du travail (niveau de diplôme en sortie de formation initiale, secteur, type de contrat, temps de travail, année d'entrée) et sociodémographiques (sexe, âge, origine sociale et ascendance migratoire) comparables.

Champ : individus âgés en 2014-2015 de 30 à 59 ans, entrés sur le marché du travail entre 1970 et 2010 comme salariés de la fonction publique ou du secteur privé, et résidant en France à la date du premier emploi comme en 2014-2015.

Lecture : 43,9 % des hommes ayant débuté dans une profession d'employé et qui sont salariés du secteur privé à la date de l'enquête sont aujourd'hui cadres ou professions intermédiaires. Cette proportion est de 22,6 points inférieure chez les femmes, à caractéristiques sociodémographiques et au premier emploi comparables. Cet écart entre les hommes et les femmes est de 10,2 dans le secteur public.

Source : Insee, enquête Formation et qualification professionnelle 2014-2015

[1] Pour des questions d'effectifs et de robustesse des résultats, le champ des 30-59 ans a été privilégié. Néanmoins, les résultats sont comparables sur le champ des 35-59 ans : en raisonnant à caractéristiques d'entrée sur le marché du travail et sociodémographiques comparables, la probabilité de devenir cadre ou profession intermédiaire reste inférieure à celle du secteur privé de 12 %, de 47 % dans la probabilité d'être cadre.

Ainsi, pour ceux qui commencent en bas de l'échelle, les perspectives d'évolution socioprofessionnelles se traduisant par des changements de catégorie et un accès aux échelons supérieurs de la hiérarchie sociale sont en définitive plus limitées que dans le privé[1].

Si ces trajectoires de mobilité ascendante sont plus fréquentes dans le secteur privé, elles y sont cependant plutôt beaucoup plus dépendantes du sexe et de l'origine sociale : en raisonnant toujours à caractéristiques du premier emploi et sociodémographiques comparables, on observe que les femmes ayant débuté comme employées dans le secteur privé ont une probabilité près de 23 points inférieurs de devenir cadre ou profession intermédiaire qu'un homme, contre 10 points seulement dans le secteur public (voir Graphique 83). Et alors qu'un individu d'origine sociale modeste débutant avec un premier poste d'employé a une probabilité de treize points inférieure à celle d'un individu d'origine favorisée de devenir cadre ou profession intermédiaire dans le privé, cet écart est d'un peu plus de 6 points dans le secteur public.

En d'autres termes, si la comparaison des trajectoires socioprofessionnelles entre secteurs public et privé vient plutôt conforter la perception d'une fonction publique moins favorable aux carrières ascendantes, les possibilités d'évolutions de carrière sont bien présentes dans la sphère publique, même si elles sont linéaires et ne se traduisent que rarement par un changement rapide ou important de statut (changement de grade et donc de rémunération). Elles sont en outre beaucoup plus accessibles aux femmes et aux personnes d'origine sociale modeste.

5. Mobilité sociale : les carrières publiques peuvent-elles encore tenir leurs promesses ?

Au-delà des seules perspectives de carrières, l'image d'une fonction publique vecteur d'ascension sociale ne paraît pas – ou plus – faire consensus. Pourtant, pour certains profils – mais pas tous – une carrière dans la fonction publique peut accompagner des parcours de mobilité ascendante intergénérationnelle et/ou offrir la promesse d'une plus grande égalité des chances que dans le secteur privé. Les perspectives de promotion

[1] La comparaison avec le privé, par ailleurs limitée aux salariés moins diplômés ayant débuté leur carrière à un premier poste d'employé, ne permet pas de rendre compte des modalités spécifiques de mobilité de la fonction publique et de leurs éventuelles évolutions. Par exemple, les promotions de la catégorie B à la catégorie A sont de plus en plus rapides. Parmi les agents entrés en 1997 en catégorie B et présents huit ans plus tard, 41 % ont été promus en catégorie A, contre seulement 24 % pour ceux entrés en 1983, *in* Pauron A. (2004), « La mobilité des agents titulaires de l'État », *Économie et Statistique*, n° 369-370, 2003, Insee, juillet ; Bessière S. et Pouget J. (2007), « Les carrières dans la fonction publique d'État. Premiers éléments de caractérisation », in Insee, *Les salaires en France. Édition 2007*, coll. « Insee Référence », novembre.

sociale offertes par la fonction publique peuvent-elles encore représenter un facteur d'attractivité pour certaines catégories de la population ?

5.1. Les perspectives d'ascension sociale : une réalité très peu perçue

Associée par les enfants des catégories populaires rurales et urbaines à l'acquisition d'un capital scolaire et culturel valorisable par le passage d'un concours (la « méritocratie républicaine »), l'entrée dans la fonction publique a longtemps été, dans les représentations collectives, vectrice de promotion sociale. L'image d'Épinal du « hussard noir » – mais aussi du douanier ou postier[1] – échappant à sa condition de paysan ou d'ouvrier, « certif' » ou « bachot » en poche en est une illustration bien connue[2].

Une carrière publique a ainsi pu constituer, dans les représentations des personnes d'origine modeste « une possibilité d'échapper à l'insécurité économique, celle qu'ils observent aussi bien dans la vie de leurs parents que dans leurs quartiers [et] une façon d'atteindre une position sociale à laquelle le diplôme obtenu a permis d'espérer accéder[3] ». Qu'est devenu ce « rêve de devenir fonctionnaire[4] » ?

Force est de constater que cet imaginaire ne paraît pas être largement partagé aujourd'hui. L'idée que la fonction publique pourrait agir comme un moteur d'ascension sociale n'a jamais été évoquée spontanément dans l'enquête qualitative que nous avons menée. Sur relance elle a le plus souvent suscité un certain scepticisme voire une incompréhension des termes du débat. La possibilité d'évoluer et de progresser socialement au sein de la fonction publique a alors souvent été évoquée « au passé » par les viviers, comme une possibilité que pouvait offrir la fonction publique à une époque aujourd'hui révolue. Certains profils interrogés – relativement rares et pour la plupart engagés dans des démarches explicites de promotion sociale comme les cordées ou les classes talents -

[1] Les enfants d'ouvriers très diplômés, par exemple, se dirigent quasi systématiquement vers l'enseignement, s'assurant ainsi des positions de cadre ou de profession intermédiaire. Mais la fonction publique offre plusieurs filières d'ascension sociale : des filières valorisant donc le capital scolaire, mais également d'autres favorisant la promotion interne (filière administrative par exemple). Voir Gollac S. (2005), « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? », *op. cit.*

[2] Voir par exemple Cartier M. (2005), « La petite fonction publique, monde stable et séparé ? L'exemple des facteurs des PTT des Trente glorieuses », *Sociétés contemporaines*, n° 58, p. 19-39 ; Muel-Dreyfus F. (1983), *Le Métier d'éducateur. Les instituteurs de 1900. Les éducateurs de 1968*, Paris, Les Éditions de Minuit, coll. « Le sens commun ».

[3] Stéphane Beaud, cité *in* Gollac S. (2005), « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? Une exploitation de l'enquête Emploi 2001 », *Sociétés contemporaines*, 2005/2, n° 58, p. 41-64.

[4] Beaud S. (2003), « Le rêve de devenir fonctionnaire », dans *80 % au bac… et après ? Les enfants de la démocratisation scolaire*, Paris, La Découverte, p. 221-254.

demeurent cependant sensibles à cette promesse d'ascension et/ou de stabilité, rempart contre « les galères » vécues par leur environnement familial ou social.

> « J'ai trop vu mes parents galérer dans le privé. […] J'ai fait une école préparatoire aux grandes écoles. Je suis rentré dans une école d'État qui formait des ingénieurs de l'État […]. »
> **(Agents de catégorie B)**

> « On a toujours des outils pour casser ce déterminisme social, comme la prépa Talents. C'est une chance pour certains d'avoir ces dispositifs. Lorsqu'on rentre dans la fonction publique, en C ou en B, il y a aussi des possibilités d'ascension, concours interne. La vie change quand on réussit ces concours. » **(Entretien individuel – étudiants en prépas Talents)**

> « Moi je suis un enfant d'immigré de la première génération, mes parents ne sont pas français. Ils sont issus de la classe populaire, et si j'arrive à devenir haut fonctionnaire, ce sera une preuve d'ascension sociale. Ce serait hypocrite de ne pas l'avouer. »
> **(Entretien individuel – étudiants en prépas Talents)**

Si la notion de « promotion » par la fonction publique n'est pas répandue, celle de l'égalité des chances, d'une protection contre des discriminations au genre et à l'origine plus nombreuses dans le privé l'est davantage, et peut constituer une motivation importante pour la rejoindre[1].

> « Ça veut dire que même en tant que femme, j'aurais peut-être accès à tout ce qu'il faut pour évoluer. Parce que je me suis dit : voilà, dans le privé, a priori, quand on est une femme, certaines personnes pensent qu'on a des capacités limitées. Dans l'administration, peut-être qu'être une femme ou un homme, c'était la même chose et que ça me permettrait de prouver ce que je valais. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**

> « Il y a aussi une égalité de salaire entre hommes et femmes à poste égal, et on peut toujours évoluer car on peut passer toujours un concours pour évoluer. »
> (**Étudiants en formation numérique – master / école d'ingénieur)**

> « Il y a aussi le fait que le secteur dans lequel je travaillais (le luxe) était extrêmement raciste. Je voulais travailler dans un secteur où ma couleur de peau serait une force et non une faiblesse. Des professeurs noirs il n'y en a pas beaucoup, et les élèves le remarquent et ça engage aussi la conversation et ça montre qu'ils peuvent s'orienter vers ce genre de métier. Ce constat je l'avais déjà en tête quand j'ai choisi ce métier et en plus il y avait la sécurité de l'emploi. » **(Néotitulaires en reconversion)**

[1] En mode mineur cependant, certains étudiants perçoivent la fonction publique comme un espace plus discriminant, moins « divers » que le privé, en raison des normes qu'il faut y respecter.

Malgré cette image en demi-teinte, plusieurs travaux statistiques documentant les caractéristiques des individus entrant dans la fonction publique ainsi que leurs trajectoires sociales au cours des dernières décennies ont montré que la fonction publique constituait bien une voie de promotion sociale significative pour les femmes et les enfants des classes populaires. Elle continue d'attirer particulièrement celles et ceux qui cherchent à améliorer leur statut social par l'acquisition de capital scolaire. Elle offre un environnement propice à l'ascension sociale des femmes diplômées, qui semblent y être moins discriminées que dans le privé en accédant plus facilement à des positions sociales élevées – ce dernier point étant bien perçu par les viviers[1]. En comparant les caractéristiques des trentenaires salariés du public, Gollac et Hugrée[2] montrent que l'avantage des femmes et des enfants des classes populaires dans le public comparé au privé s'est accru entre 1982 et 2002. L'analyse des enquêtes Emploi plus récentes permet de prolonger ces tendances.

5.2. Une fonction publique particulièrement attractive pour les diplômés des classes populaires

Des origines plus modestes toutes choses égales par ailleurs

La structure de qualification des emplois[3] ainsi que la part des diplômés et très diplômés étant plus élevées dans le secteur public que dans le secteur privé[4], il n'est pas surprenant que l'origine sociale des salariés du public soit en moyenne plus haute que celle des salariés du privé, tant l'accès au diplôme est en France étroitement corrélé avec l'origine sociale. Les enfants de cadres y sont logiquement plus nombreux (9,1 % contre 7,5 % dans le privé) et ceux des catégories modestes moins représentés (37 % des salariés du public sont issus d'une famille à dominante ouvrière ou monoactive ouvrière/employée, contre 42 % des salariés du privé) (voir Tableau 19 page suivante).

Cet effet de composition tend cependant à masquer certaines des caractéristiques des individus qui s'orientent le plus souvent vers la fonction publique, que permet de mettre en

[1] Gollac S. (2005), « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? », *op. cit.*

[2] Gollac S. et Hugrée C. (2015), « Avoir trente ans dans le secteur public en 1982 et en 2002 les transformations d'une filière de promotion sociale par le diplôme », *Revue française d'administration publique*, n° 153, p. 23-43.

[3] Pour mémoire (voir Première Partie), les cadres et professions intellectuelles supérieures représentent 21 % des salariés du secteur public contre 18 % de ceux du privé. Les proportions de professions intermédiaires dans les deux secteurs sont respectivement de 36 % et 25 %, celles d'employés de 36 % et 29 % et celles d'ouvriers de 6 % et 28 % (estimation à partir des données des enquêtes Emploi 2018, 2019 et 2020).

[4] Pour mémoire (voir Première Partie), on peut estimer, à partir des données des enquêtes Emploi 2018, 2019 et 2020, à 37 % la part des titulaires d'un diplôme de niveau égal ou supérieur à bac + 3 (22 % dans le privé) dans le secteur public. À l'inverse, les diplômés du BEPC ou d'un BEP ou d'un CAP représentent 30 % des agents du public, contre 41 % des salariés du privé.

évidence un raisonnement « toutes choses égales par ailleurs ». Celui-ci révèle en effet l'attrait particulier de la fonction publique pour les classes populaires, pour qui elle constitue un débouché privilégié : en effet, avoir un parent ouvrier ou employé (*vs* avoir un parent cadre) accroît la probabilité de travailler dans le secteur public d'environ 4 points lorsqu'il s'agit du père et de 2 à 3 points pour la mère.

Est par ailleurs confirmé le poids du diplôme et du genre : à autres caractéristiques contrôlées, les diplômés d'un bac + 3 et plus ont une probabilité de travailler dans le secteur public supérieure de 14 points à celle des bacheliers et de 19 points à celle des titulaires au plus du brevet des collèges (voir Annexe 6) ; les femmes, une probabilité accrue de plus de 11 points comparée à celle des hommes. En revanche, être descendant d'immigré, au sens de l'Insee, diminue légèrement mais significativement cette probabilité (de l'ordre de 2 points)[1].

Tableau 19 – L'origine sociale des salariés du public et du privé (en %)

	Origine sociale (PCS ménage)						
Secteur d'emploi	Dominante cadre	Dominante profession intermédiaire	Dominante employé	Dominante petit indépendant	Dominante ouvrier	Monoactif employé ou ouvrier	Ensemble
Cadres du public	16,3	25	22,2	13,5	10,5	12,5	100
Cadres du privé	19,6	29,2	18,3	13,1	9,3	10,5	100
Ensemble public	9,1	17,3	21,6	15,3	17,4	19,3	100
Ensemble privé	7,5	15,3	18,4	16,9	20,3	21,6	100

Champ : France (hors Mayotte). Salariés en emploi.

Lecture : en 2020, dans le secteur public, 16,3 % des cadres du public (hors professeurs) sont issus d'une famille à dominante cadre (PCS ménage).

Source : Insee, enquête Emploi 2020, calculs France Stratégie

L'analyse à catégorie socioprofessionnelle de l'emploi donnée montre que ce sont notamment les cadres et les professions intermédiaires qui sont d'origine plus modeste dans le secteur public. Les agents y sont en effet plus souvent en situation de mobilité ascendante : les cadres

[1] Le poids du statut de l'emploi du père et de celui de la mère est lui aussi tout à fait significatif : avoir un père travaillant ou ayant travaillé dans le public augmente la probabilité de travailler soi-même dans le public de 8 points ; lorsque la mère y travaille, le surcroît de probabilité est de 7 points (voir Encadré *infra*).

du secteur public sont moins souvent enfants de cadres que leurs homologues du privé (16,3 % contre 19,6 %), et plus souvent issus de familles à dominante employée et ouvrière.

Toutefois, le recrutement social des enseignants du secondaire et du supérieur demeure plus favorisé que celui des autres cadres, du privé comme du public : 54 % d'entre eux sont issus de familles à dominante cadre ou intermédiaire, proportion supérieure à celle observée parmi les cadres du privé. Si les enseignants du premier degré sont, eux, d'origine plus favorisée que les professions intermédiaires du public et du privé, ils le sont nettement moins que les cadres : 13 % d'entre eux seulement sont issus de familles de cadres, et 27 % d'une famille à dominante ouvrière ou mono-active.

Cette surreprésentation des enfants de catégories populaires parmi les cadres du public a eu en outre tendance à s'accentuer au cours de la période récente. Si la part des enfants d'ouvrier et d'employé a baissé de 6 points dans le public comme dans le privé (et en moyenne), entre 2005 et 2020 elle a en effet nettement moins diminué chez les cadres du public (2 points) que chez ceux du privé (5 points) (voir Tableau 20).

Tableau 20 – Évolution de l'origine sociale des salariés du privé âgés de 25-39 ans (2005-2020) (en %)

Secteur d'emploi	Catégorie socioprofessionnelle du père			
	Chefs d'entreprise et prof. libérales	Cadres	Professions intermédiaires	Employés et ouvriers
Cadres du privé 2005	6	27	24	27
Cadres du privé 2020	10	36	18	22
Cadres du public 2005	4	27	25	30
Cadres du public 2020	6	36	19	28
Ensemble du public 2005	2	11	22	51
Ensemble du public 2020	4	18	20	45
Tous salariés 2005	2	11	18	52
Tous salariés 2020	4	17	18	46

Champ : France métropolitaine. Salariés en emploi.

Lecture : 27 % des cadres du privé avaient un père cadre en 2005, 36 % en 2020.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2005 et 2020 - calculs France Stratégie

Un accès plus fréquent aux emplois qualifiés pour les catégories modestes

43 % des enfants issus de familles à dominante ouvrière qui travaillent dans le secteur public deviennent cadre, enseignant, ou exercent une profession intermédiaire, alors que la proportion n'est que de 31 % parmi leurs homologues qui travaillent dans le secteur privé. Parmi les individus issus de familles mono-actives employées ou ouvrières, les proportions sont respectivement de 41 % et 29 %. Cet écart s'observe aussi pour les

hommes et les femmes issus de familles à dominante employée, avec des proportions respectivement de 61 % dans le public et de 50 % dans le privé[1].

L'accès aux emplois qualifiés est donc plus fréquent dans le public que dans le privé pour les individus issus des catégories modestes, et parmi ces derniers les diplômés de l'enseignement supérieur et en particulier les femmes. Cela s'explique à la fois par un effet de structure (la part de ces emplois est plus importante dans le public que dans le privé) et par une plus grande ouverture du secteur public pour les diplômés de ces catégories.

Au début des années 2000, Sybille Gollac montrait qu'à diplôme égal, les fonctionnaires étaient d'origine sociale plus modeste que les salariés du privé (avec une différence encore plus marquée pour les niveaux élevés de diplôme[2]), et concluait que la fonction publique constituait « un espace particulièrement propice à l'ascension sociale des femmes diplômées, qui semblent y être beaucoup moins discriminées que dans le privé et y accéder nettement plus facilement à des positions sociales élevées : c'est ainsi en grande partie par les femmes que la fonction publique favorise l'ascension sociale des diplômés issus des classes populaires ».

Cette plus grande ouverture du public pour ces catégories persiste aujourd'hui, en particulier chez les très diplômés (bac + 3 et plus)[3] : quelle que soit l'origine sociale et le sexe, les titulaires d'un diplôme de niveau Bac + 3 et plus deviennent plus fréquemment cadres dans le public que dans le privé, y compris pour ceux d'origine modeste ou très modeste : ce sont ainsi, lorsqu'ils ont atteint ce niveau de diplôme, 80 % des hommes et 73 % des femmes issues de familles à dominante ouvrière ou mono-active d'ouvrier ou d'employé qui accèdent à des emplois de cadres au sein du secteur public, contre 64 % des hommes et 41 % des femmes dans le secteur privé.

De moindres pénalités liées au sexe et à l'origine sociale dans le public, grâce à la FPE

Les écarts en matière d'accès aux emplois les plus qualifiés entre hommes et femmes sont également beaucoup plus faibles dans le public que dans le privé : quand 79 % des femmes et 84 % des hommes diplômés d'un Bac + 3 et plus deviennent cadres dans le public (soit 5 points d'écart), elles ne sont que 53 % (contre 74 % des hommes) dans le privé, soit un écart de plus de 20 points.

[1] À partir des données de l'enquête Emploi.

[2] Gollac S. (2005), « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? », *op. cit.*

[3] Âgés de 35 ans et plus.

La pénalité liée à l'origine sociale dans l'accès aux emplois qualifiés est moins forte dans le public que dans le privé. Pour les hommes issus de familles à dominante ouvrière ou mono-active d'ouvrier ou d'employé, la probabilité d'accéder à un emploi de cadre est de 10 points plus faible que pour ceux issus de familles à dominante cadre dans le public, contre 18 points dans le privé ; et pour les femmes la pénalité liée à l'origine sociale est de 13 points dans le public, contre 24 points dans le privé (voir Tableau 21).

Tableau 21 – Catégorie socioprofessionnelle des plus diplômés (bac +3 et plus) selon le sexe et l'origine sociale dans le public et dans le privé (%)

Origine sociale (PCS ménage)	Exerce un poste de cadre				Exerce un poste de profession intermédiaire			
	Public		Privé		Public		Privé	
	H	F	H	F	H	F	H	F
Dominante cadre (1)	90	86	82	65	6	10	13	23
Dominante prof. intermédiaire (2)	86	83	79	61	9	11	15	26
Dominante employé (3)	81	76	74	47	13	16	19	31
Dominante petit indépendant (4)	84	79	70	47	12	16	18	30
Dominante ouvrier ou monoactif (5)	80	73	64	41	14	19	24	33
Ensemble des actifs > 35 ans	84	79	74	53	11	14	17	28

Notes : selon la nomenclature des PCS ménage : (1) Cadre avec cadre ou cadre avec profession intermédiaire ; (2) Cadre avec employé ou ouvrier ; Cadre avec inactif ou sans conjoint ; Profession intermédiaire ou cadre avec petit indépendant ; Profession intermédiaire avec profession intermédiaire ; (3) Profession intermédiaire avec employé ou ouvrier ; Profession intermédiaire avec inactif ou sans conjoint ; Employé avec employé ; Ouvrier avec inactif ou sans conjoint ; (4) Petit indépendant avec petit indépendant, avec inactif ou sans conjoint ; Petit indépendant avec employé ou ouvrier ; (5) Ouvrier avec employé ; Ouvrier avec ouvrier ; Employé avec inactif ou sans conjoint.

Champ : France (hors Mayotte). Diplômés d'un bac + 3 et plus, salariés âgés de 35 ans et plus.

Lecture : en 2020, dans le secteur public, 90 % des hommes (H) diplômés de bac + 3 et plus issus d'une famille à dominante cadre exercent un emploi de cadre (lorsque les professeurs des écoles sont classés parmi les professions intermédiaires).

Source : Insee, enquête Emploi 2020 - calculs France Stratégie

Ces résultats dissimulent cependant une grande différence entre la fonction publique d'État et les deux autres versants. Dans la fonction publique d'État par exemple, les femmes ont une probabilité plus élevée d'être cadre que dans le secteur privé, mais c'est l'inverse à l'hôpital ou dans la fonction publique territoriale : non seulement, les femmes

deviennent moins souvent cadres que les hommes dans ces deux versants, mais l'écart entre les deux sexes y est plus prononcé que dans le secteur privé[1].

On observe le même résultat pour l'effet de l'origine sociale : à diplôme égal, quel que soit le secteur d'activité, les enfants des classes populaires sont moins souvent cadres que les autres, mais leur pénalité est moins forte dans la FPE que dans le secteur privé, tandis qu'elle est plus forte encore dans la FPT et dans la FPH que dans le secteur privé (voir Tableau 21 page précédente). C'est donc avant tout la fonction publique d'État qui semble toujours constituer une voie de mobilité sociale particulière pour les enfants des classes populaires, et assurer une plus grande égalité des chances aux femmes, du fait notamment de l'accès aux emplois d'enseignants.

Le secteur public, une protection contre les déclassements (au diplôme comme intergénérationnel)

Les agents du secteur public, et en particulier les fonctionnaires, plus diplômés que dans le privé, sont certes souvent surqualifiés par rapport au poste qu'ils occupent et/ou au concours qu'ils ont passé, mais cela n'est pas synonyme d'un risque de déclassement relativement plus fort que dans le privé (voir Graphique 84).

> « La fonction publique recrute [en effet] à un niveau de qualification relativement élevé pour des emplois ne nécessitant pas tous un tel niveau, d'un point de vue statutaire du moins[2]. »
>
> « Pour un concours de catégorie A, le niveau de diplôme exigé est souvent le niveau bac + 3 […] En 2021, près d'un recruté sur un poste de catégorie A sur deux est titulaire d'un diplôme de niveau bac + 5 ou plus au moment de son inscription. […] Parmi les agents recrutés sur un poste de catégorie B en 2021, 57 % ont un diplôme de niveau bac + 2 ou plus. Pour les recrutements de catégorie C, soit un diplôme de niveau brevet des collèges est demandé, soit aucun diplôme n'est exigé. Mais finalement, en 2021, 45 % des recrutés aux concours de catégorie C ont un diplôme de niveau au moins bac + 2 ».

Cette surqualification est parfois très importante : on trouve ainsi 10 % de bac + 5 parmi les recrues de ces catégories, et 5 % de docteurs chez les agents de catégorie B[3].

L'Insee estime ainsi qu'un quart des fonctionnaires de l'État de catégorie B et trois quarts de catégorie C sont surdiplômés, et note que les surdiplômés sont plus nombreux au fil

[1] Ces écarts entre versants reflètent pour une large part un effet métier : le poids des enseignants, dans la FPE, et celui des médecins, dans la FPH, expliquent ces écarts très importants en matière d'inégalité selon le sexe.

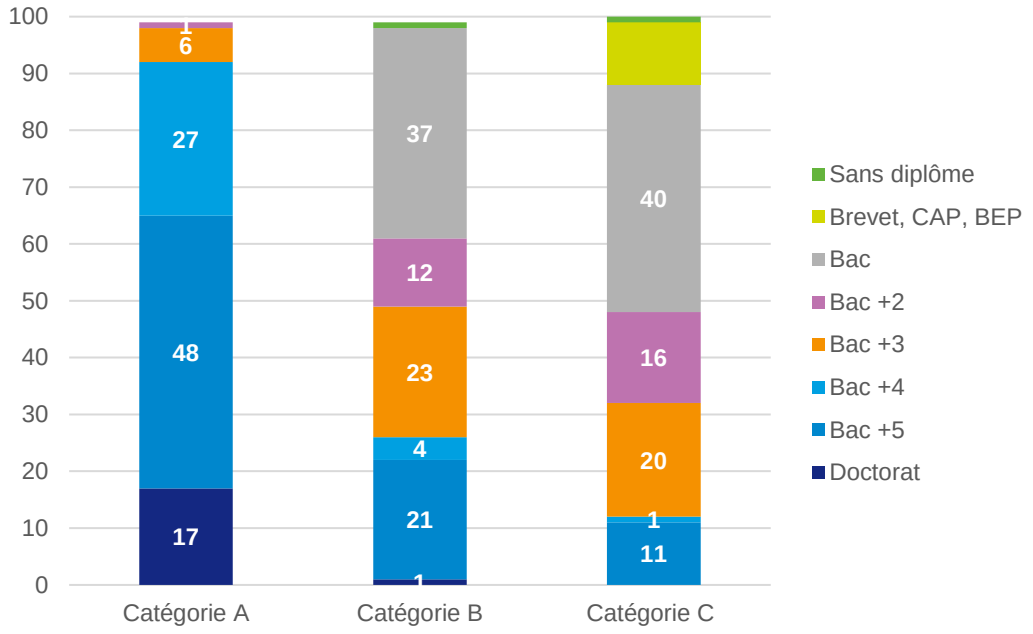
[2] Flachère M. et Pouliquen E. (2015), « Surqualification et sentiment de déclassement : public-privé, des profils et des opinions proches », DGAFP, janvier.

[3] *Ibid.* ; Bour R. (2022), « Fonctionnaires de l'État : au fil des générations, davantage de déclassement à l'embauche, atténué ensuite par des promotions », dans Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail – édition 2022*, coll. « Insee Références », Dares, juin.

des générations recrutées (66 % des agents entrés dans la fonction publique en catégorie B depuis dix ans, contre 45 % des agents entrés il y a plus de trente ans[1]).

Ces situations s'apparentent à une forme de déclassement (un salarié est considéré en situation de déclassement lorsque son niveau de qualification est supérieur à celui requis pour son poste de travail), mais bien que la comparaison avec le secteur privé soit très difficile, elles ne semblent pas – ou plus – spécifiques à la fonction publique. En retenant une définition restrictive du déclassement dans la fonction publique, Flachère et Pouliquen estiment que le déclassement est de même ordre de grandeur dans le secteur privé[2], et qu'il touche les même profils (jeunes au moment de l'insertion, non-enfants de cadres ou de fonctionnaires).

Graphique 85 – Profil de diplôme des lauréats aux concours de la FPE en 2022, par catégorie d'emploi (en %)



Lecture : en 2022, 12 % des candidats recrutés à l'issue des concours de catégorie B ont un diplôme de niveau bac + 2 au moment de l'inscription.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre*

Malgré la surqualification importante d'une partie des agents du public, il ne semble donc pas qu'il y ait de risque supplémentaire de déclassement « au diplôme » que dans le privé. D'ailleurs, les hommes et les femmes diplômés d'un bac + 3 et plus sont significativement moins souvent relégués dans des emplois d'ouvriers ou d'employés dans le secteur public, notamment lorsqu'ils et elles sont d'origine populaire. Pour les femmes, en particulier,

[1] Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail – édition 2022*, *op. cit.*

[2] Voir Chapitre 3 sur les évolutions des pratiques du secteur en matière de recrutement des diplômés.

lorsque l'origine est à dominante ouvrière, le risque est trois fois plus élevé dans le privé que dans le public (26 % contre 9 %) (voir Tableau 22).

Le déclassement peut aussi se mesurer d'un point de vue intergénérationnel en comparant la PCS de l'emploi exercé par un individu avec celle de l'emploi exercé par ses parents. Là aussi, le secteur privé connaît davantage de trajectoires de déclassement « intergénérationnel » que la fonction publique : les employés du privé, par exemple, sont 16 % à être issus de familles à dominante cadre ou intermédiaire (contre 11 % des employés du public). Quant aux individus issus de familles à dominante cadre, ils sont 24 % à connaître des trajectoires vers des emplois d'ouvrier ou d'employé dans le privé, contre 13 % dans le secteur public.

Tableau 22 – Catégorie socioprofessionnelle des plus diplômés (bac +3 et plus) selon le sexe et l'origine sociale dans le public et dans le privé (%)

Origine sociale (PCS ménage)	Individus exerçant un poste d'employé ou d'ouvrier			
	Public		Privé	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Dominante cadre	4	5	6	12
Dominante prof. intermédiaire	3	5	7	13
Dominante employé	7	9	7	21
Dominante petit indépendant	4	5	11	24
Dominante ouvrier ou monoactif	6	9	12	26
Ensemble des actifs de plus de 35 ans	5	7	9	19

Note : voir la nomenclature PCS ménage sur le précédent tableau.

Champ : France (hors Mayotte). Diplômés d'un bac + 3 et plus, salariés âgés de 35 ans et plus.

Lecture : en 2020, dans le secteur privé, 12,3 % des femmes diplômées de bac + 3 et plus issues d'une famille à dominante cadre exercent un emploi d'employé ou d'ouvrier.

Source : Insee, enquête Emploi 2020 - calculs France Stratégie

En définitive, la fonction publique favorise l'ascension par le diplôme, en même temps qu'elle protège plutôt mieux les diplômés du déclassement intergénérationnel.

Des perspectives en revanche moins favorables que dans le privé pour les hommes moins diplômés

Parmi les moins diplômés (aucun diplôme, CAP, BEP ou BEPC), en revanche, les destinées semblent globalement plus favorables dans le secteur privé pour les hommes de toutes les origines sociales (voir Tableau 22 *supra*). La probabilité d'occuper un emploi de cadre ou une profession intermédiaire pour eux est un peu moins faible dans le privé que dans le public. Par exemple, dans le public, 6 % des hommes issus d'une famille à

dominante employée exercent un emploi de cadre et 27 % une profession intermédiaire, contre respectivement 11 % et 32 % dans le privé.

Si les femmes peu diplômées deviennent un peu moins fréquemment cadres dans le public, elles ne deviennent pas plus fréquemment employées ou ouvrières que dans le privé (contrairement à ce qui s'observe parmi les hommes). Par ailleurs, comme pour les plus diplômés, l'écart entre les hommes et les femmes est moins prononcé dans le public que dans le privé (voir Tableau 23).

Tableau 23 – Catégorie socioprofessionnelle des moins diplômés selon le sexe et l'origine sociale dans le public et dans le privé (en %)

Origine sociale (PCS ménage)	Cadre				Profession intermédiaire				Employé ou ouvrier			
	Public		Privé		Public		Privé		Public		Privé	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Dominante cadre ou prof. intermédiaire	12	8	19	10	32	27	35	24	56	65	46	66
Dominante employé	6	5	11	6	27	23	32	22	66	73	57	73
Dominante petit indépendant	6	4	7	4	22	18	21	14	73	79	72	83
Dominante ouvrier ou monoactif	4	2	5	3	20	15	22	13	76	83	73	84
Ensemble des actifs de plus de 35 ans	6	3	8	4	23	18	24	15	71	79	68	81

Champ : diplômés au plus d'un baccalauréat, salariés âgés de 35 ans et plus.

Lecture : en 2020, dans le secteur privé, 19 % des hommes diplômés au plus d'un baccalauréat issus d'une famille à dominante cadre exercent un emploi de cadre.

Source : Insee, enquête Emploi 2020 - calculs France Stratégie

CHAPITRE 7

UNE PERTE D'ATTRACTIVITÉ SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

L'attrait salarial de la fonction publique n'est jamais totalement dissociable de considérations relatives aux conditions d'emploi (stabilité, sécurité, protection sociale, etc.) et de travail (temps de travail, management, etc.), aux perspectives d'évolution (progression salariale, mobilité, formation, etc.), et au sens associé aux métiers de la fonction publique[1]. De façon sous-jacente à la perception de l'attractivité salariale demeure notamment le cliché d'un *deal* de la fonction publique entre sécurité de l'emploi et acceptation d'une moindre valorisation salariale.

Néanmoins, appréhender l'enjeu d'attractivité sous l'angle salarial *stricto sensu* peut se formuler dans les termes suivants : au-delà des perceptions exprimées par les Français ou les agents de la fonction publique, quelle représentation objective un agent public, un citoyen ou une personne qui serait susceptible de vouloir entrer dans la fonction publique peut se faire des évolutions et des perspectives de rémunération dans le secteur public en général et ses différents versants, étatique, territorial ou hospitalier ?

[1] Comme en témoignent les résultats nuancés dans l'enquête Génération entre les différentes catégories de jeunes selon leur rapport à la fonction publique (s'ils y travaillent, y ont travaillé transitoirement, ou n'ont jamais envisagé de le faire).

Encadré 21 – Rémunération des salariés de la fonction publique : éléments de cadrage

En comptabilité nationale, la rémunération des salariés est mesurable pour trois types d'administrations publiques (APU) : les administrations publiques centrales (État et les organismes divers d'administration centrale), les administrations publiques locales (les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale ODAL), et les administrations de sécurité sociale (régimes d'assurance sociale et organismes dépendant des assurances sociales).

La dépense de personnel constitue, par nature dans une activité de service comme l'est la fonction publique, une composante importante et le principal facteur de la valeur ajoutée produite. En comptabilité nationale, le poste D1 « Rémunération des salariés » comprend les salaires et traitements bruts (D11) et les cotisations à la charge des employeurs (D12), y compris celles imputées aux administrations au titre de l'équilibre des pensions de retraite.

L'accroissement de la part globale de la dépense publique et de la place de l'administration publique au sein de l'économie tient d'abord largement en France aux transferts sociaux (ou prestations sociales). L'augmentation de la masse salariale publique participe au second ordre à la hausse des dépenses publiques, au fil de l'élargissement des services pris en charge de façon publique en France. La dépense publique de rémunération (D1) des administrations est ainsi en hausse continue en volume sur longue période à un rythme proche du PIB, représentant donc de façon relativement stable autour de 13 % du PIB depuis les années 1980 (contre 10 % dans les années 1960-1970), avec un repli depuis les années 1990. À noter que les seuls salaires bruts ne représentent que 8 % du PIB, en légère baisse sur la décennie passée. Cette tendance des dépenses de rémunération témoigne d'un contrôle de l'État sur la masse salariale, d'autant plus affirmé depuis les années 2000 avec la LOLF et la RGPP[1]. Avec 12,2 % du PIB en 2023 consacré aux dépenses de rémunération des administrations publiques (D1), la France se situe parmi les pays de l'OCDE où cette part est la plus élevée, mais encore un peu en dessous de plusieurs pays nordiques (voir Graphique 86).

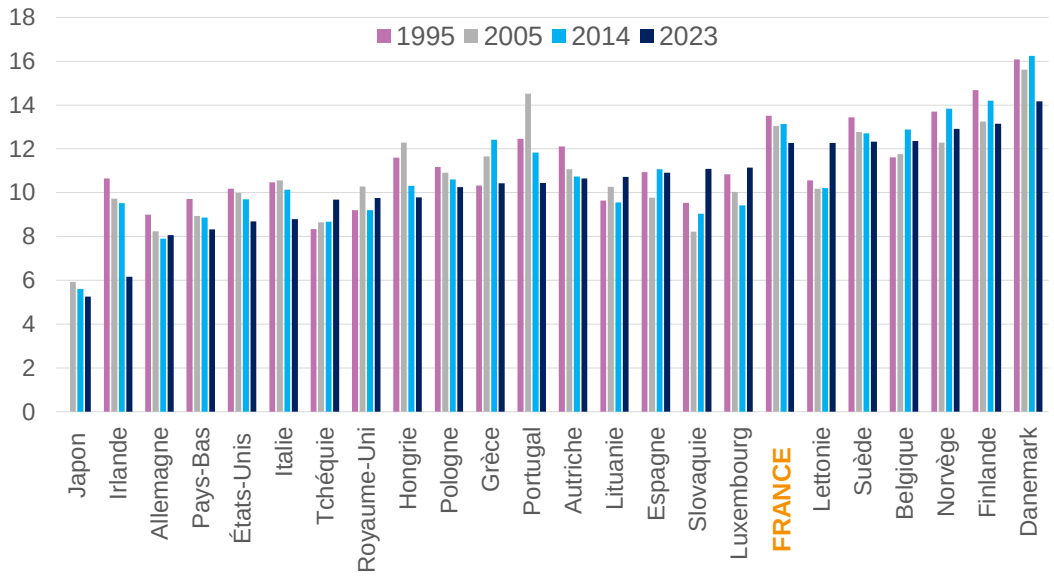
Cet indicateur de « masse salariale » permet d'illustrer le rapport institutionnel qu'entretiennent les citoyens de chaque pays avec l'État central, les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale représentés par leurs agents, mais aussi la façon dont ils gèrent publiquement ou non certains services publics. Cette dynamique de la masse salariale globale de la fonction publique ne dit pas

[1] Audier F., Bacache-Beauvallet M., Courtioux P. et Gautié J. (2015) « Politique salariale et mode de rémunération dans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 : mutations et enjeux », *Revue française d'administration publique*, pages 213 à 229.

grand-chose de l'attractivité salariale du public, tant elle dépend à la fois de l'évolution des missions, des effectifs et de la politique de rémunération appliquée par les différentes administrations proprement dites, et de la répartition des rôles entre État, collectivités locales et administrations de sécurité sociale.

La dynamique des dépenses réelles de rémunération de la fonction publique (+ 88 % entre 1980 et 2023) a particulièrement été tirée par les administrations publiques locales (+ 238 %, contre + 45 % pour l'administration centrale et + 112 % pour les administrations de sécurité sociale)[1]. Cette dynamique doit toutefois se lire à l'aune des différents processus de décentralisation induisant des transferts explicites de compétences, auxquels ont pu être associés des transferts de personnels à un moment donné (voir TOS après 2005), mais aussi plus largement du développement de services publics pris en charge par les échelons locaux (notamment dans le champ social).

Graphique 86 – Évolution des dépenses de rémunération publique depuis 1995 en comparaison internationale (en % du PIB)



Note : pour le Japon et les États-Unis, 2022 et non 2023.

Champ : le champ établi est celui des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale.

Source : OCDE

[1]Si l'on s'en tient aux seuls salaires bruts en termes réels, ces derniers ont crû de 75 % entre 1980 et 2023, hausse imputable à leurs évolutions au sein des administrations publiques locales (+ 213 %) contre + 102 % au sein des administrations publiques de sécurité sociale et + 30 % au sein des administrations publiques centrales.

Encadré 22 – Caractéristiques de la rémunération dans la fonction publique

Une spécificité est le fait de parler de traitement plutôt que de salaire dans la fonction publique : « Les traitements rémunèrent ceux qui fournissent leur travail aux institutions qui échappent aux lois du marché »[1]. Si la littérature administrative francophone s'efforce de préserver une distinction entre la notion de traitement dans le public (liée à une fonction, un emploi) et celle de salaire du privé (liée à la réalisation d'un travail), et bien que la rémunération dans le public se distingue notamment par sa dimension « administrée » composée d'un régime indiciaire et d'un régime indemnitaire, le terme « salaire » est de plus en plus utilisé de façon générique.

Les salaires bruts dans la fonction publique peuvent se décomposer schématiquement en trois parties :

– le traitement indiciaire, dépendant de l'indice lié au grade et à l'échelon multiplié par la valeur du point d'indice ;
– les rémunérations annexes ou régime indemnitaire, à savoir l'ensemble des heures supplémentaires, primes et indemnités liées à la fonction, au lieu d'exercice ou à la situation de famille, voire à la « performance » ; celles-ci ne sont pas ou marginalement comprises dans le calcul pour la pension de retraite ;
– les cotisations et diverses retenues sociales à la charge des agents.

La majeure partie du salaire des fonctionnaires reposant sur le traitement indiciaire, une approche possible consiste à évaluer les rémunérations d'individus *fictifs* en multipliant à plusieurs étapes d'une carrière l'indice par la valeur du point. La valeur du TIB (traitement indiciaire brut) est fixée par décret (indices majorés pour chaque corps et grade, en valeur du point d'indice). L'augmentation des traitements repose essentiellement sur celle de la valeur du point d'indice (PI) et sur l'avancement individuel. Une augmentation de la valeur du point a des répercussions budgétaires importantes : d'une part une revalorisation du point d'indice profitera à l'ensemble des agents publics en poste, d'autre part les retraites – non complémentaires – seront calculées en fonction du traitement de base. Une augmentation du PI implique donc une augmentation des pensions de retraite venant à être liquidées. Différents mécanismes de revalorisation existent pour garantir un minimum d'évolution par rapport au Smic, ou par rapport à l'inflation, et cela s'appliquant selon les cas aux fonctionnaires et aux contractuels.

Contrairement aux statistiques produites par la DGAFP et l'Insee sur les effectifs de la fonction publique à partir du Système d'information sur les agents des services publics (SIASP), les militaires sont désormais exclus et les contrats aidés inclus du champ d'étude des rémunérations.

[1] Barre R. (1976), *Économie politique*, t. II, 7e éd., Paris, PUF, coll. « Thémis, Sciences économiques ».

1. Attractivité salariale : entre perception et réalités

1.1. Une perception de l'attractivité salariale du public ambivalente

Différents retours qualitatifs issus d'enquêtes ou de sondages font ressortir une perception peu positive ou ambivalente à l'égard des salaires dans la fonction publique. Cette perception peut varier selon que sont interrogés les fonctionnaires, les agents publics plus largement, ou l'ensemble des Français.

Le sentiment d'être mal rémunéré pour les agents en poste relayé par différentes sources difficilement comparables

Selon Baudelot *et al.*, 2014[1] (sur la base de l'enquête SalSa[2]), ce sentiment s'est exacerbé dans la fonction publique entre 1997 et 2011 et n'a cessé depuis de croître : en 2019, 43 % des agents publics déclaraient être mal ou très mal payés (enquête Conditions de travail, Insee et Dares, 2019). Également relevé dans le rapport de Pény et Simonpoli (2022)[3], ce sentiment varie selon les versants, l'âge ou le statut, mais reste exprimé aujourd'hui dans différents sondages : dans le sondage BVA Casden 2023, 68 % des fonctionnaires en 2023 s'estiment mal ou très mal payés. Certes en recul de 2 points par rapport à 2022 ; ce sentiment s'élève à 76 % chez les enseignants.

Les perspectives salariales sont perçues comme peu ou pas satisfaisantes à cinq ans pour la majorité des agents publics : 58 % sur l'ensemble de la fonction publique, 70 % dans l'enseignement, un peu moins dans la fonction publique hospitalière (voir le sondage Ipsos-DGAFP 2022, ministère de la Transformation et de la Fonction publiques) ; le sentiment de dégradation du pouvoir d'achat est exprimé par 56 % des fonctionnaires dans le sondage Ipsos-FSU 2022 auprès des fonctionnaires.

Ces considérations vis-à-vis du salaire sont toujours à mettre en regard du niveau de diplôme. Parmi les agents publics, 70 % estiment que leur rémunération n'est pas adaptée à leur qualification ou leur poste (cf. sondage Ipsos-DAFP 2022 pré-cité). Ce type de

[1] Baudelot C., Cartron D., Gautié J., Gaudechot O., Gollac M. et Senik C. (2014), *Bien ou mal payés ? Les travailleurs du public et du privé jugent leurs salaires*, Cepremap, Paris, éd. ENS Rue d'Ulm, septembre.

[2] L'enquête sur les salaires auprès des salariés (SalSa) en 2011 est l'extension à l'ensemble des salariés de la fonction publique de l'enquête SalSa 2009, dont le champ est restreint aux salariés du privé et des fonctions publiques hospitalière et territoriale. Cette enquête, qui reprend le questionnaire de l'enquête de 2009, a été portée par un groupe de chercheurs et financée conjointement par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le Centre pour la recherche économique et ses applications (Cepremap) ainsi que l'Agence nationale de la recherche (ANR).

[3] Voir Pény P. et Simonpoli J.-D. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique. Restitution des travaux*, rapport remis à la ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, mars.

comparatif a conduit à envisager une forme de déclassement salarial, présente dans le public comme dans le privé[1].

Le salaire, une motivation de second ordre pour entrer dans la fonction publique ?

L'enquête BVA pour l'APIE en 2020 sur l'attractivité de l'État employeur soulignait que la rémunération était l'un des points faibles de l'image de la fonction publique (vision cependant légèrement moins négative pour les salariés du privé que pour les agents du public ou pour la génération Z des 18-24 ans). Mais assez paradoxalement, dans cette même enquête, la rémunération figure comme deuxième motif (37 % des citations) pouvant inciter à entrer au service de l'État, et à la fois comme frein pouvant rebuter à y entrer (d'autant plus pour les cadres).

Le sondage Ipsos de 2022 commandé par la FSU auprès des fonctionnaires souligne que le salaire arrive très loin derrière les autres facteurs expliquant l'entrée dans la fonction publique (le métier en premier). L'enquête Génération du Cereq sur les cohortes 2013 et 2017 de jeunes entrant sur le marché du travail analysées dans les RAEFP de 2018 et 2023[2] souligne que la dimension salariale n'est pas le principal moteur d'entrée dans la fonction publique pour les jeunes, et que l'absence de perspective d'évolution (professionnelle et salariale) est le premier facteur de volonté de départ des jeunes de la fonction publique (dans 30 % des cas environ).

Une compréhension partielle et un rapport ambivalent vis-à-vis d'un système salarial administré

La moitié des agents publics seulement trouvent le système de rémunération clair et lisible (Ipsos pour ministère de la Transformation et de la Fonction publiques 2023) ; si 71 % des Français estiment connaître le système de rémunération du public, la moitié disent en connaître le principe mais ne voient pas bien comment il fonctionne.

---

[1]. Flachère M. et Pouliquen E. (2015), « Surqualification et sentiment de déclassement : public-privé, des profils et des opinions proches », coll. « Études, recherche et débats », DGAFP, janvier.

[2] Voir l'exploitation de l'enquête Génération 2017 du Cereq par la DGAFP qui fait ressortir que le salaire est le motif le plus faible/le moins cité pour entrer dans la fonction publique, et ce d'autant moins lorsque les répondants y travaillent ; et que l'absence de perspective d'évolution (professionnelle et salariale) est le premier facteur de (volonté) de départ des jeunes de la fonction publique dans 30 % des cas environ. Voir Godefroy P. et Colin S. (2023), *Quelle expérience et quelle perception ont les jeunes de la fonction publique ?*, Études et Statistiques, février ; voir aussi Hagège C. et Thuilliez M. (2018), *Qui sont les jeunes qui participent aux concours de la fonction publique et quelles sont leurs motivations ?*, dossier, DGAFP ; et voir les motifs invoqués pour passer les concours dans le module « Concours et attractivité de la Génération 2013 », Génération 2013 : enquête 2016.

Une majorité des agents est encore partisane des mécanismes traditionnels d'évolution des rémunérations dans le public (points d'indice, avancement automatique, grille indiciaire, etc.), mais avec une demande croissante de plus d'individualisation voire de rémunération au mérite (83 % des agents publics selon Ipsos-MTFP 2022 ; 60 % des fonctionnaires y seraient favorables en 2023 dans l'enquête Ipsos-Casden).

1.2. Objectiver le ressenti : pouvoir d'achat et positionnement relatif

Pour aller au-delà de ces perceptions qui sous-tendent les velléités d'entrer dans la fonction publique, il paraît cependant utile de voir en quoi elles sont fondées en essayant d'objectiver l'évolution de l'attractivité salariale de la fonction publique dans deux directions. Comme dans le rapport de la conférence sur les perspectives salariales[1], il s'agit ici de documenter les évolutions effectives pour identifier ce qui peut éclairer les ressorts objectifs de l'attractivité salariale.

D'une part, quelle évolution a connu l'attractivité « absolue » de la fonction publique en termes d'évolution du pouvoir d'achat dans le temps, notamment en fonction des éléments dictant les revalorisations ? Quel signal sur l'évolution du niveau de vie des agents émerge des données statistiques existantes, et que donnent à voir les trajectoires salariales, notamment pour les débuts de carrière, sur plusieurs décennies ?

D'autre part, quelle évolution a connu l'attractivité « relative » de la fonction publique par rapport au privé, dès lors qu'on admet qu'une comparaison – et donc qu'un arbitrage – est possible entre carrière publique et carrière privée, dans certains métiers spécifiques ou de façon plus générale ? Il s'agit donc ici d'explorer l'hypothèse d'un « déclassement salarial » relatif des agents publics par rapport aux salariés du privé.

Essayer de documenter ces éléments n'est pas évident : la diversité des régimes, des métiers, des statuts et des types d'employeurs rend l'expérience complexe pour en tirer des enseignements généraux. De même, les transformations structurelles de l'emploi public et privé au fil du temps impliquent une grande prudence des interprétations.

Le choix a été fait de croiser de multiples indicateurs d'évolution de la rémunération dans la fonction publique et dans le privé (indicateurs macroéconomiques de rémunération des agents, indicateurs moyens sur l'ensemble des agents, ou de ceux restant en poste, etc.). Cela permet de tenir compte de différentes approches de la dynamique salariale présentes dans le débat public, mais il en résulte des comparaisons imparfaites, car ces indicateurs ne disposent pas tous de la même profondeur temporelle et comportent différentes restrictions de champ sur la fonction publique. Ainsi certaines populations d'agents comme les militaires

[1] Pény P. et Simonpoli J.-D. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique*, *op. cit.*

sont absentes des données publiques sur les salaires individuels, alors même qu'ils figurent dans les analyses des effectifs dans la fonction publique (voir Annexe 7 pour une présentation précise des limites de champs et spécificité de chaque indicateur utilisé).

L'examen porte essentiellement sur la rémunération au sens des principales composantes du salaire (traitement, primes et indemnités, etc.), accessoirement sur les cotisations sociales. On raisonnera surtout en rémunération nette, plus proche d'un ressenti de revenu. L'analyse menée ici ne tient pas compte d'une vision plus large pouvant englober, dans une dimension temporelle, la protection sociale et d'autres avantages éventuels (retraites, protection contre le chômage, etc.) dont peuvent bénéficier les agents publics (voir le chapitre précédent). Sans nier que ces dimensions constituent notamment des différences avec le privé et puissent influencer aussi des choix de carrière (notamment en matière de « fidélisation »), on peut envisager que cela relève d'une autre dimension que de l'appréciation « immédiate » de l'attractivité des salaires, par exemple en début de carrière.

2. Des gains moyens de pouvoir d'achat qui ne semblent pas suffisants pour combler un déficit d'attractivité

Au regard des perceptions exprimées dans les sondages, assiste-t-on, notamment depuis les années 2010 – lorsque resurgit la question de l'attractivité –, à un ralentissement voire un affaissement effectif du pouvoir d'achat dans le public ? Peut-on identifier une dégradation des carrières salariales, en termes de niveau de vie, notamment en comparaison de générations passées d'agents publics ? À quelles composantes de rémunérations peut-on associer la dynamique de pouvoir d'achat ? Des différences entre agents publics existent-elles selon leur statut (titulaires, fonctionnaires et autres statuts), leurs qualifications ou leur appartenance à des administrations différentes ?

La dynamique salariale dans la fonction publique peut être appréhendée au travers d'une série d'indicateurs de rémunération moyenne qui se complètent. Rapportés à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, ils peuvent donner lieu à des lectures un peu différentes de l'évolution du pouvoir d'achat des agents publics. La première repose sur *le salaire net moyen en équivalent temps plein*, indicateur de référence dans la statistique publique. La deuxième renvoie à *l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)*, donne à voir une dynamique sur un champ restreint des personnes présentes deux années consécutives. La troisième s'appuie sur des données de panel sur les rémunérations annuelles nettes, permettant d'analyser *l'évolution de la « position salariale »* des agents publics au fil de générations ou au sein d'une partie de carrière. D'autres indicateurs participent aussi activement à nous éclairer sur les dynamiques de la rémunération : le salaire moyen par tête, la valeur du point d'indice et l'indice de traitement brut (ou net) - grille

indiciaire. Il est possible également, mais dans des cas assez limités, de mesurer un salaire de début de carrière directement à partir de calculs sur des grilles indiciaires[1].

Tous participent à la perception que peuvent avoir les citoyens et les agents publics de l'attractivité salariale « absolue » de la fonction publique.

2.1. En moyenne, les salaires réels ont augmenté au cours de la décennie 2010…

Le salaire net moyen en équivalent temps plein des agents publics a augmenté de 2,1 % entre 2011 et 2021

Le salaire moyen net en équivalent temps plein (EQTP) permet de comparer la rémunération de postes de durée et de temps de travail différents[2], entre les trois versants de la fonction publique indépendamment des statuts, fonctionnaires ou contractuels. Net de cotisations sociales, il permet d'approcher un peu mieux le salaire perçu effectivement par les agents. Cet indicateur présente néanmoins une forte sensibilité aux effets de composition de la main-d'œuvre au fil du temps, puisque la moyenne salariale calculée chaque année est tributaire de la structure de l'emploi.

Les statistiques sur le salaire net moyen en équivalent temps plein diffusées par l'Insee sont disponibles à partir de 1995 pour la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, mais ne sont disponibles pour la fonction publique hospitalière que depuis 2008. L'introduction en 2009 d'un système unifié de fichiers SIASP[3] permet de mesurer l'évolution du salaire net en EQTP[4] de façon plus robuste et précise depuis 2011 ; les données individuelles ne sont disponibles à ce jour que jusqu'en 2021. L'analyse n'intègre donc pas systématiquement les toutes dernières mesures indiciaires de revalorisation

[1] Cette approche a l'avantage d'une part de connaître un salaire d'entrée et d'autre part de pouvoir suivre les trajectoires salariales de plusieurs individus. Elle est cependant limitée, ne prenant pas en compte les rémunérations annexes qui peuvent constituer une part non négligeable du revenu individuel. C'est pour cette raison qu'elle n'a été appliquée qu'aux enseignants, population où la partie indemnitaire demeure faible et constante au cours du temps (voir le Focus enseignants n° X plus loin dans ce chapitre).

[2] À noter qu'il serait possible, à l'instar de ce que publie la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) pour les enseignants, d'analyser les salaires des agents publics au niveau individuel sans les convertir en EQTP Cet indicateur décrit les salaires effectivement perçus compte tenu de leur quotité de travail. Cela permet de différencier le salaire selon que les agents sont à temps plein ou partiel, et d'obtenir un salaire moyen (mensuel ou annuel) plus faible qu'en EQTP du fait des temps partiels.

[3] L'introduction du SIASP en 2009, effective en 2011, permet d'affiner l'analyse, recentrant dès lors notre analyse à la période 2011-2021.

[4] Les données accessibles sur le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD), exhaustives et fiabilisées sur les trois versants, ne sont disponibles que depuis 2011 et, à ce jour, jusqu'en 2021 sur une base annuelle ; par ailleurs les données à notre disposition, y compris les indicateurs publiés par l'Insee, excluent les salaires des militaires.

post-période Covid, notamment face au regain d'inflation (par exemple, hausse de la valeur du point d'indice de 3,5 et 1,5 % en 2022 et 2023)[1]. Documenter la période 2011-2021, voire 2022, et autant que possible les périodes antérieures, vise à analyser ce qui tendanciellement peut peser sur l'attractivité de la fonction publique.

Le salaire net mensuel moyen des agents publics en 2021 est de 2 431 euros (contre 2 464 euros pour le secteur privé). Le salaire moyen des agents de la fonction publique territoriale s'établit à 2 039 euros, contre 2 590 euros pour la fonction publique hospitalière et 2 688 euros pour les agents de la fonction publique d'État[2].

Ces disparités proviennent majoritairement d'une différence de structure de qualification. Les agents de la FPE sont en moyenne plus diplômés, plus âgés et plus féminisés que dans le secteur privé. En 2021, 76 % des agents de la FPE disposaient d'un diplôme du supérieur, contre 52 % pour les agents de la FPH, 41 % pour les salariés du privé et 32 % pour les agents de la FPT. De plus, la part d'agents civils de catégorie A dans la FPE, la FPT et la FPH est respectivement de 62 %, 13 % et 40 % en 2021. La rémunération des agents dépend aussi de leur statut (voir les paragraphes 2.3.3 *supra* sur la distinction entre fonctionnaire et contractuel). Les modes de rémunération au sein du secteur public ne sont pas homogènes selon le versant de la fonction publique considéré, même si chacun applique des grilles indiciaires par statut et des systèmes indemnitaires pour les fonctionnaires.

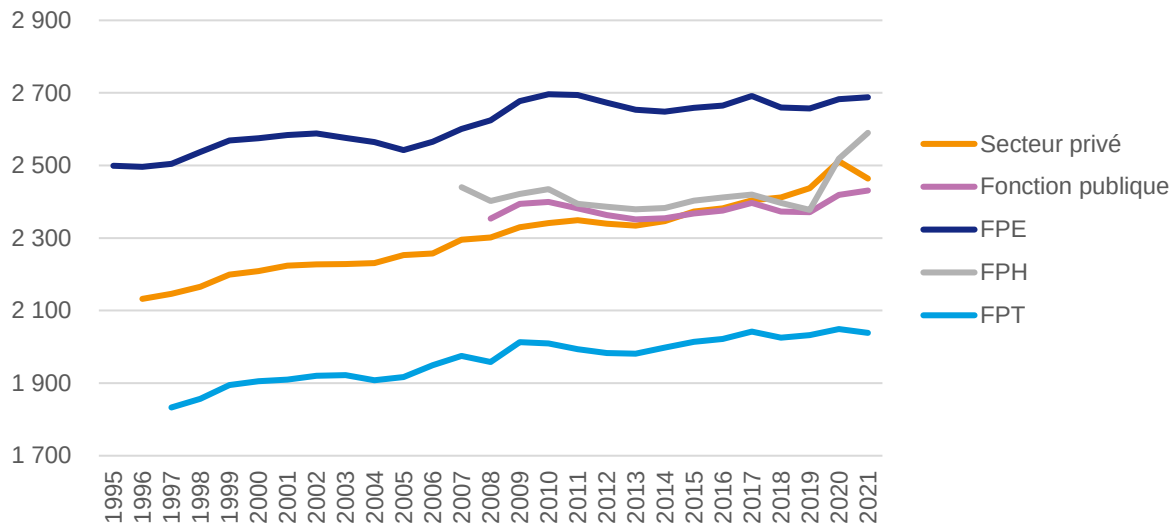
Entre 1997 et 2021, le salaire net moyen en EQTP a crû de 7 % dans la FPE et 11 % dans la FPT en euros constants (voir Graphique 87). Sur la période 2011-2021, il a augmenté de 2,1 % sur l'ensemble des agents publics, mais cette augmentation cache de nombreuses disparités. La FPH connaît la plus haute croissance avec 8,8 %, la FPT suit avec 2,5 % et enfin les agents de la FPE voient leur salaire net annuel moyen stagner globalement au cours de la période (- 0,2 %).

Cette augmentation moyenne sur dix ans est tirée par le rattrapage des salaires dans la fonction publique post-Covid (voir Encadré 23). Si l'on ne regarde que la période 2011-2019, les salaires nets moyens en EQTP au sein de la fonction publique ont baissé de 0,4 % (contre une augmentation de 3,7 % au sein du secteur privé). Sur cet intervalle, le salaire net moyen en EQTP a baissé de 0,7 % dans la FPH, de 1,4 % dans la FPE et a augmenté de 2 % dans la FPT.

[1] L'Insee et la DGAFP ont toutefois publié des statistiques sur les salaires dans la fonction publique en 2022 qui ne sont pas prises en compte dans les séries longues. Voir DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre et *Insee Première* n° 2014-2015-2016.

[2] L'Insee publie chaque année une analyse détaillée de l'évolution des salaires, avec la DGAFP pour la FPE, la Drees pour la FPH et la DGCL pour la FPT. En 2022, le salaire net mensuel moyen nominal en EQTP au sein de la fonction publique est de 2 527 euros.

Graphique 87 – Évolution du salaire net moyen en EQTP mensualisé selon le secteur entre 1995 et 2021 (en euros constants 2021)



Champ secteur public : France hors Mayotte depuis 2000, France métropolitaine jusqu'en 1999, salariés du public hors militaires, apprentis, internes et externes médicaux, assistants maternels et familiaux.

Champ secteur privé : France hors Mayotte, salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés et de contrats de professionnalisation, apprentis et stagiaires, hors salariés agricoles et salariés des particuliers-employeurs.

Source : séries longues sur les salaires, Insee

Le salaire moyen net en EQTP est calculé année par année sur les salariés en poste et son évolution peut autant relever, notamment sur longue période, d'une transformation de la composition de l'emploi que d'une dynamique de la politique salariale proprement dite[1]. Certains types ou profils d'emplois publics évoluent différemment des autres et la composition démographique (âge moyen, genre, etc.) ou catégorielle peut varier, affectant le salaire moyen. Ainsi, la part des plus de 50 ans et la part des agents de catégorie A ont respectivement augmenté de 7 et 2 points de pourcentage entre 2011 et 2021 : le vieillissement de la population des salariés et la hausse de la part des cadres et professions intermédiaires participent à augmenter mécaniquement le salaire moyen[2]. Si on contrôle simultanément ces dimensions[3] (en supposant la même structure entre 2011

[1] Selon l'Ires, entre 1950 et 2019, 45 % de la progression salariale moyenne en France est imputable aux changements dans la structure des emplois et de l'élévation induite du niveau de qualification. Voir Concialdi P. (2023), *L'évolution des salaires depuis 1950 : la rupture de 2017*, Document de travail, n° 02-2023, Institut de recherches économiques et sociales, octobre.

[2] Voir notamment Massis D. (2023), « Les agents de 50 ans ou plus dans la fonction publique en 2021 », *Vues d'ensemble*, Faits et chiffres, DGAFP, RAFP.

[3] La décomposition « structurelle » menée ici est plus indicative qu'autre chose. Des décompositions plus fines de l'évolution du salaire moyen entre deux années sont réalisées dans certaines publications récurrentes de l'Insee et de la DGAFP pour mesurer la hausse à structure catégorielle constante, ou en séparant l'effet

et 2021), la hausse du salaire net en EQTP et en euros constants est généralement plus faible encore que celle décrite ci-dessus (voir Graphique 88), de manière particulièrement marquée dans le secteur privé.

Encadré 23 – La singularité de la dynamique salariale en 2020

L'année 2020, avec l'impact de la crise Covid, doit être analysée de façon spécifique s'agissant du salaire moyen en EQTP.

Le cas du secteur privé

En 2020, les salaires nets en EQTP dans le secteur privé ont crû de 3,2 %. Cette forte augmentation ne provient cependant pas de progressions individuelles des salaires moyens mais résulte d'effets de composition. Ainsi, les emplois momentanément détruits étaient concentrés au sein de secteurs où les individus étaient plus jeunes, moins qualifiés, et donc se rapportant à des postes moins rémunérateurs. En outre, le chômage partiel, exclu du calcul de salaire moyen car ne correspondant pas à une période d'activité, a davantage profité aux employés et aux ouvriers, situés en bas de la distribution salariale[1]. Nous devons donc « omettre » cette singularité de 2020 et focaliser notre attention sur l'évolution entre 2019 et 2021.

En revanche, dans le secteur public (FPE et FPT notamment), l'indicateur est moins sensible à cet effet conjoncturel, l'activité partielle ne s'y appliquant pas et les agents étant restés « en poste » même durant les confinements.

Le cas de la fonction publique hospitalière

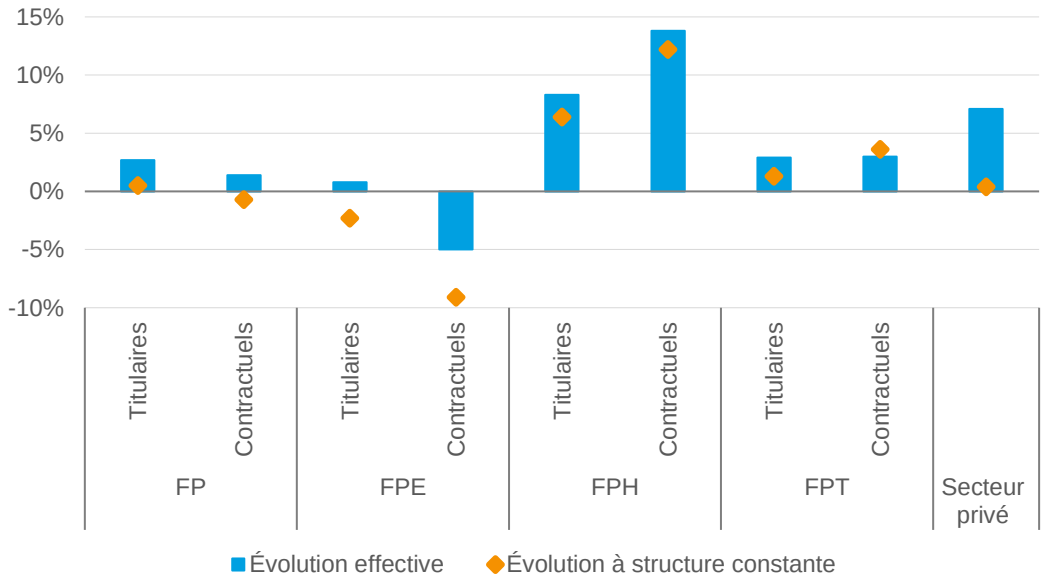
Les agents hospitaliers ont vu leur salaire net réel croître de 5,9 % entre 2019 et 2020. Plus de la moitié de cette croissance (3,7 points) est expliquée par l'instauration de la prime exceptionnelle « Covid-19 ». Vient ensuite la mise en place du complément de traitement indiciaire décidé lors du Ségur de la santé. Cette revalorisation du salaire du personnel non médical explique 1,4 point de cette croissance globale[2].

entrant et l'effet sortant. Voir Ntamakuliro-Inema J.-L. et Volat G. (2023), « Les salaires dans la fonction publique de l'État », *Insee Première*, n° 1955, Insee, juin, pour une décomposition des différents flux et leur effet sur la variation du salaire net en EQTP entre 2020 et 2021 dans la fonction publique d'État.

[1] Sanchez Gonzalez J. et Sueur É. (2022), « Les salaires dans le secteur privé en 2020. Des évolutions atypiques du fait de la crise sanitaire », *Insee Première*, n° 1898, Insee, avril.

[2] Bour R. et Dixte C. (2022), « Les salaires dans la fonction publique hospitalière. En 2020, le salaire net moyen augmente de 5,9 % en euros constants », *Insee Première*, n° 1921, Insee, septembre.

Graphique 88 – Évolution du salaire net moyen en EQTP effectif et à structure d'âge, de sexe et de CSP constante entre 2011 et 2021 (en termes réels)



Note : les contractuels intègrent les vacataires ainsi que les agents payés à l'acte ou à la tâche. Les dimensions considérées pour recalculer une évolution à structure (approximativement) constante sont : le sexe, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle. Les évolutions sont chaînées chaque année avec la structure des postes de 2011.

Champ secteur public : France (hors Mayotte). Hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors enseignants de l'enseignement privé, hors médecins de la FPH et hors bénéficiaires de contrats aidés.

Champ secteur privé : France (hors Mayotte). Salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.

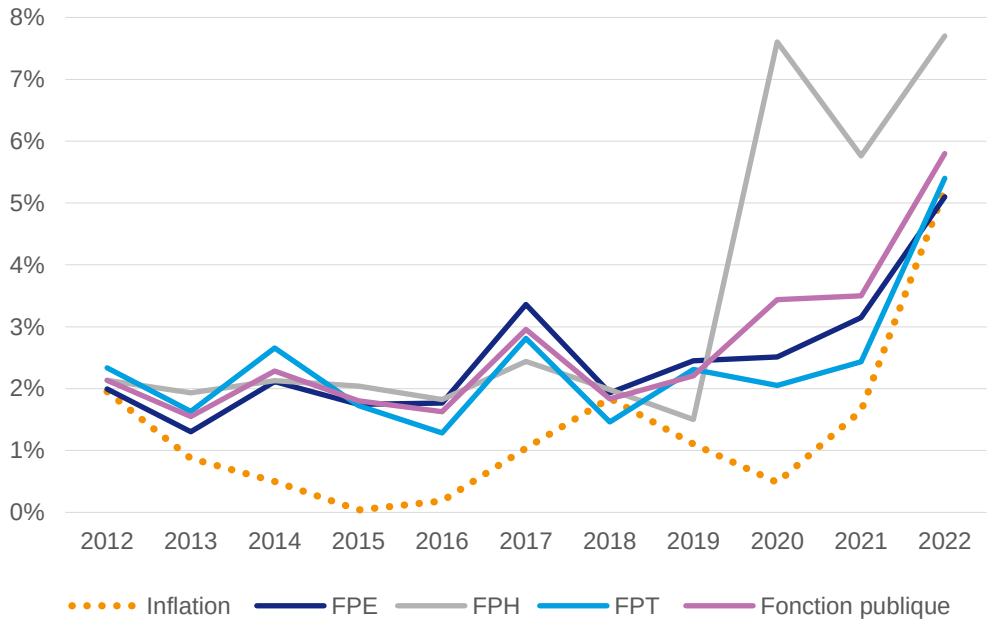
Source : Insee, base Tous salariés 2012 à 2021 ; Insee, SIASP 2012 à 2021, Insee - calculs France Stratégie

L'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place sur la dernière décennie est constamment supérieure à l'inflation

Pour dépasser les limites du salaire moyen net en EQTP, la statistique publique donne à voir également un indicateur d'évolution des salaires pour les agents restés en poste deux années d'affilée complètes, autrement appelé rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) (voir Encadré 24).

Entre 2011 et 2019 sur l'ensemble de la fonction publique, le taux de croissance des salaires nets au travers de la RMPP apparaît alors sous un jour plus favorable : sa progression oscille autour de 2 % (en valeur) par an, soit régulièrement plus que l'inflation (1 % en moyenne), excepté en 2018 (voir Graphique 89). La croissance en valeur de la RMPP est plus forte à partir de 2020, liée à l'ensemble des revalorisations mises en place durant le Covid et au cours de la période inflationniste qui s'est ensuivie.

Graphique 89 – Taux de croissance de la RMPP nette en valeur selon le versant (et taux de croissance de l'indice des prix) entre 2011 et 2022



Note : ici, l'indice d'inflation utilisé est l'IPC « ensemble des ménages », y compris tabac.

Champ : France (hors Mayotte), y compris bénéficiaires de contrats aidés. Hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors internes et externes des hôpitaux publics.

Sources : Insee, SIASP 2012 à 2021, calculs France Stratégie ; DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre ; Insee, indice des prix à la consommation*

Les évolutions de la RMPP sont relativement proches entre fonctions publiques, excepté pour la fonction publique hospitalière qui bénéficie à partir de 2020 de mécanismes de revalorisation plus significatifs (voir Encadré 23 *supra*). Le regain de cette dynamique pour les personnes en place à partir de 2016 tient en partie à la revalorisation du point d'indice en 2016-2017, mais peut aussi être imputé à la mise en place du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) issu de l'accord d'octobre 2015, comportant un ensemble de dispositions indiciaires visant notamment à moderniser la gestion des ressources humaines de la fonction publique et à rendre cette dernière plus attractive. Ces mesures qui touchaient à la structuration même des rémunérations ont été étalées jusqu'en 2021 (mais suspendues en 2018), et ont produit des effets indéniables pour certaines catégories d'agents, ainsi que le soulignent Pény

et Simonpoli (2022)[1], même si la période inflationniste qui a suivi en a limité l'impact réel[2] (voir Encadré 26 *infra* sur l'indice de traitement net et brut – grille indiciaire).

Encadré 24 – La RMPP, un indicateur complémentaire pour mieux prendre en compte le glissement vieillissement-technicité (GVT)

Pour rappel, les mesures de revalorisation des agents publics relèvent de trois catégories :

– les mesures générales : dégel du point d'indice ou distribution symétrique de points ;

– les mesures catégorielles : indemnités ou distribution asymétrique de points ;

– les mesures individuelles : avancement en grade et en échelon, contribuant au GVT positif (le GVT négatif correspond aux départs à la retraite).

L'effet de carrière (GVT+), correspondant à la progression salariale liée à l'avancement des échelons, peut être appréhendé par la RMPP (rémunération moyenne des personnes en place). Cet indicateur permet de suivre les évolutions de la rémunération de personnes présentes sur un même poste deux années consécutives avec la même quotité de travail, et capte tant les mesures générales que catégorielles et indiciaires/individuelles. Elle neutralise les changements de volume de travail et les effets de structure de l'emploi (réorientation professionnelle et flux d'entrées et de sorties), également appelés « effet GVT *moins* », car à postes donnés les entrants (soit les nouveaux recrutés plus jeunes) sont moins bien payés que les sortants (plus âgés et partant notamment en retraite).

La RMPP peut se faire à structure de qualification et niveau d'ancienneté constants. Elle permet dès lors d'évaluer la contribution des mesures générales et catégorielles à la rémunération moyenne des agents publics, l'effet des mesures individuelles étant le GVT+. La RMPP ne permet toutefois pas d'éliminer l'ensemble des effets de composition. Présentée sur longues périodes, la structure des emplois peut changer dans le temps.

[1] Pény P. et Simonpoli J.-D. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique*, *op. cit.*

[2] Voir ce rapport pour plus de détails sur le protocole PPCR. L'accord de 2015 prévoyait « de mieux reconnaître les qualifications des fonctionnaires et de leur garantir des carrières plus valorisantes » et s'est traduit, tout en conservant les principes fondamentaux catégoriels, par une simplification et une modernisation statutaire (fusion de grades pour les catégories C, passage en A de certaines catégories B, harmonisation des durées de carrière, etc.) et par des mesures prioritairement indiciaires pour valoriser les carrières (transferts de primes vers des points indiciaires, revalorisation de grilles et création d'échelons, etc.). »

Cette croissance modérée du pouvoir d'achat est pilotée par l'effet de carrière et les mesures indemnitaires

La progression globale du pouvoir d'achat sur les années 2010 est permise essentiellement par les mesures catégorielles et individuelles, les mesures générales étant insuffisantes. En effet, cette dynamique du pouvoir d'achat ne s'appuie quasiment pas sur la valeur du point d'indice, lequel est resté en grande partie gelé depuis 2010 (sauf 2016, 2017 et 2022 et 2023 – voir Graphique 93). La RMPP met surtout en exergue les hausses de salaires des agents liées aux mécanismes de progression en échelon, grade, notamment par l'ancienneté ou la promotion, dits GVT+.

Certains mécanismes de revalorisation indiciaire catégorielle propres à certaines fonctions publiques ou métiers ont également été mis en place, ce qui se mesure, dans la fonction publique d'État, au travers de l'ITB-GI (voir Encadré 26).

La dimension indemnitaire recouvre de multiples aspects. Au niveau budgétaire de l'État, la part des primes en termes de dépenses moyennes[1], a crû continûment jusqu'en 2010, en lien avec une volonté de faire évoluer la structure des rémunérations vers plus de différenciation individuelle[2], puis s'est stabilisée autour de 25,5 % de la rémunération totale moyenne (voir Annexe 8). Ce taux global a particulièrement augmenté après le Covid, s'établissant en 2022 à 26,8 %, augmentation imputable aux mesures – à dominante indemnitaire – prises lors du Grenelle de l'éducation (2021).

Les taux de primes et d'indemnités peuvent aussi être appréciés au niveau individuel sur le champ des fonctionnaires, en part du salaire brut en EQTP[3]. La part des indemnités tend à croître, passant de 22,7 % du salaire brut en 2014 à 23,8 % en 2021 dans l'ensemble de la fonction publique (RAEFP 2023, DGAFP). Elle passe de 21,9 % en 2012 à 23,4 % en 2021 dans la fonction publique d'État, de 23,5 % à 24,3 % au sein de la fonction publique territoriale. Au sein de la fonction publique hospitalière, ce taux est passé de 22,4 % en 2014 à 23,7 % en 2021, avec un pic de 27 % en 2020 (RAEFP 2023, DGAFP). Le rôle des primes comme élément d'attractivité peut faire débat sur l'ensemble de la période, sachant que les différents métiers n'en bénéficient pas dans les même proportions (voir section 2.3 *infra*). Le parallèle avec la part des éléments variables dans

[1] Dépenses de personnel de l'État. Voir DGAFP (2023), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023*, décembre.

[2] Forest V. (2008). « Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 74(2), p. 345-359.

[3] Part en équivalent temps plein mensualisé, y compris indemnité de résidence et supplément familial de traitement. À noter que ces indemnités comprennent aussi celles permettant de garantir l'alignement des premiers niveaux de salaire sur le Smic les années où cet ajustement n'est pas opéré par un ajout de points. Voir Encadré 25.

le salaire brut des salariés du privé – qui représentent autour de 20 % jusqu'en 2019, avec un pic à 25 % en 2020[1] – n'est que partiellement possible comme rappelé par Pény et Simonpoli (2022)[2].

S'il existe une aspiration à plus de reconnaissance individuelle, les dispositifs existants (primes, indemnités comme heures supplémentaires) servent d'abord à maintenir le pouvoir d'achat, ou pour certains bénéficiaires à compléter leur revenu (heures supplémentaires). On peut voir la contribution de ces différentes composantes à l'évolution de la RMPP (voir Graphique 90) : les mesures générales et catégorielles affectant le traitement de base indiciaire (mesurée dans l'ITB/ITN-GI) ; les mesures individuelles qui relèvent du GVT+, soit essentiellement l'ancienneté ; les primes et indemnités.

Dans la fonction publique d'État par exemple, sur la décennie 2010-2021, le gain ou la stabilité de pouvoir d'achat de la rémunération brute des personnes en place (progression annuelle de la RMPP supérieure ou égale à l'inflation) n'a été atteint grâce aux mécanismes généraux et catégoriels indiciaires qu'entre 2015 et 2017, et en 2020. Le reste du temps la progression du pouvoir d'achat de la RMPP dépend fortement de l'effet de carrière (GVT+) et des politiques indemnitaires. L'effet des mesures indiciaires en 2017 a permis à l'ensemble des catégories de bénéficier d'un gain de pouvoir d'achat. Nous constatons toutefois une montée en puissance de la contribution indemnitaire à partir de 2018, particulièrement au sein des catégories B et C (voir Figure 5).

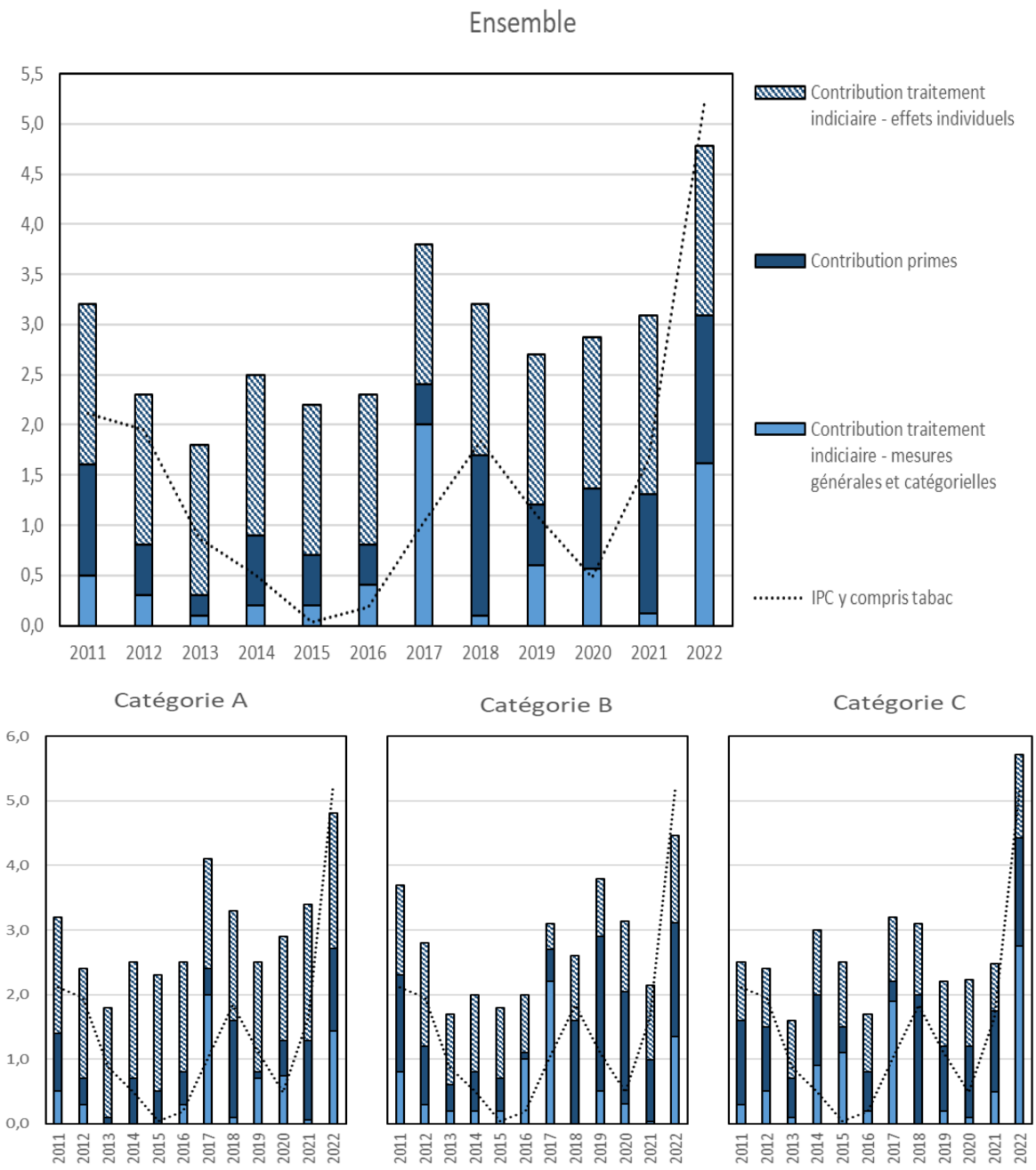
Ces résultats corroborent ce que l'on trouve dans la littérature, à savoir que, sans l'effet de carrière, la contribution des mesures générales serait insuffisante face à l'inflation (Jaaidane, 2010)[3], mais aussi que les primes et indemnités jouent un rôle croissant dans le maintien ou l'augmentation du pouvoir d'achat. À noter qu'il s'agit ici de la RMPP « brute », avant prélèvements sociaux : en tenant compte de ceux-ci, l'effet de ces mécanismes généraux et catégoriels est atténué sur certaines périodes, comme cela peut se constater avec une variation négative de l'ITN-GI, notamment au début des années 2010 (voir Encadré 26).

[1] Voir la structure des salaires en 2020, infographie Dares.

[2] Pény P. et Simonpoli J.-D. (2022), *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique*, *op. cit.*

[3] Jaaidane T. (2010), « La notion de valeur des carrières et son intérêt dans la fonction publique », *Revue française d'économie*, 103(3), p. 79-114.

Graphique 90 – Évolution annuelle de la RMPP brute décomposée de la FPE



Champ : France (hors Mayotte), en équivalent temps plein mensualisé. Fonctionnaires civils de la FPE présents vingt-quatre mois consécutifs (année n et n-1 pour la RMPP de l'année n) chez le même employeur (identifiant siren) avec la même quotité de travail.

Lecture : en 2022, la RMPP brute des fonctionnaires civils de la FPE a augmenté de 4,8 %. Cette évolution peut se décomposer ainsi : + 1,7 % imputable à l'augmentation du traitement indiciaire relevant de l'effet carrière, + 1,6 % imputable à l'augmentation du traitement indiciaire relevant des mesures générales, catégorielles et statutaires et + 1,5 % imputable à l'augmentation des indemnités (y compris heures supplémentaires).

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre*

2.2. … mais pas pour tout le monde et pas de la même façon…

Un tassement de la distribution salariale

Entre 2011 et 2021, et tous secteurs public et privé confondus, la dynamique a été plus forte pour les employés et les ouvriers que pour les cadres et professions intermédiaires (voir Graphique 91). Les salaires moyens en EQTP des cadres et professions intermédiaires ont baissé respectivement de 3 % et 0,2 % pour la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale (contre une hausse de 2 % dans le privé).

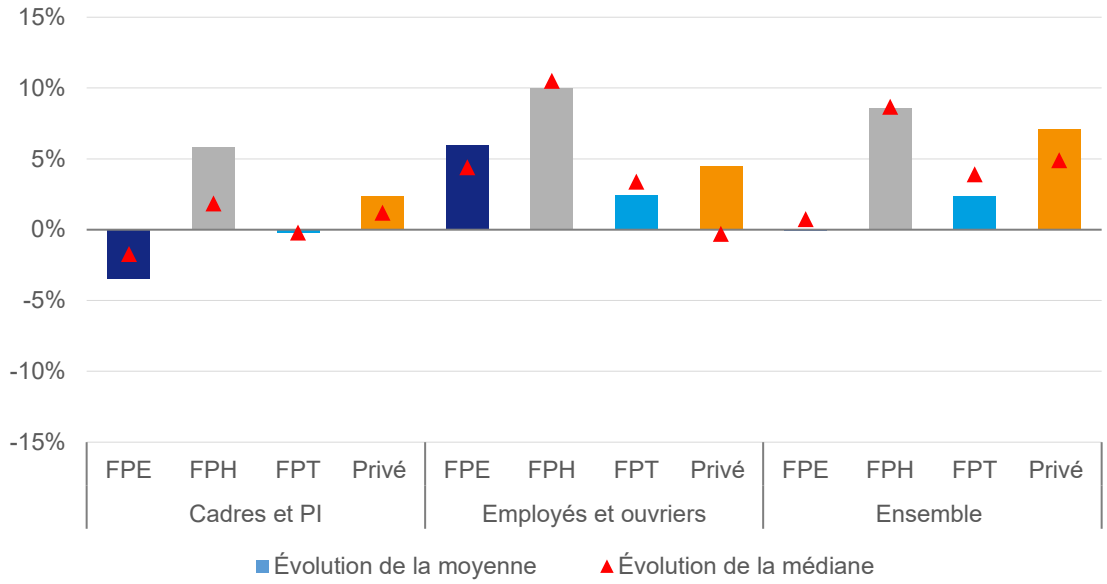
Le salaire net moyen des employés et des ouvriers a augmenté de 6 % pour la FPE et 2,5 % pour la FPT (contre 5 % dans le privé). Dans la fonction publique hospitalière, sous l'effet des mesures prises depuis 2020, après une période de stagnation des salaires, les gains réels de salaires moyens atteignent 9 % sur la décennie, dont une augmentation de 10 % pour les employés et les ouvriers et 6 % pour les cadres et les professions intermédiaires.

Les gains de rémunération plus importants pour les ouvriers et les employés dans le public sont notamment liés aux mécanismes de préservation du pouvoir d'achat mis en place pour les plus bas salaires (voir *infra* Graphique 93 et Encadré 25). De façon générale, ces tendances différenciées entre catégories d'emploi (PCS ou catégories A/B/C) contribuent à un tassement de la distribution salariale notamment dans le bas de celle-ci, tendance qui n'est cependant pas propre à la fonction publique[1].

Là aussi l'évolution de la RMPP, selon les catégories d'emploi A/B/C, donne un panorama un peu différent (voir Annexe 8). Elle met en exergue une plus forte dynamique en milieu de décennie pour les agents de catégorie A, en partie compensée en fin de période par les mesures exceptionnelles pour les autres catégories.

[1] Entre 1993 et 2018, le ratio salarial D9/D1 est passé de 3,2 à 3 dans le secteur privé. Dans le secteur public, on constate d'abord une hausse de ce ratio entre 1993 et 2000, passant de 2,4 à 2,6, puis une baisse, le ratio s'équilibrant autour de 2,3 en 2018. Insee (2021), *Emploi, chômage, revenus du travail*, *Insee Références*, édition 2021, chapitre Revenus et coûts du travail, Fiches, p. 145.

Graphique 91 – Évolution du salaire net moyen en EQTP selon le secteur et la CSP (2011-2021, en euros constants 2021)



Note : les évolutions moyennes sont ici chaînées.

Champ du secteur public : France (hors Mayotte), y compris bénéficiaires de contrats aidés. Hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors internes et externes des hôpitaux publics.

Champ du secteur privé : France (hors Mayotte). Salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs

Source : Insee, base Tous salariés 2012 à 2021 ; Insee, SIASP 2012 à 2021, Insee - calculs France Stratégie

Une part croissante mais différenciée de la part des indemnités

Les politiques indemnitaires de rémunération sont différentes dans leur répartition. La part des primes et indemnités varie significativement entre les ministères : elles sont plus faibles traditionnellement dans l'enseignement, elles sont plus importantes au ministère de l'Économie, de la Défense ou de l'Intérieur. Schwengler (2021) soutient que cette faiblesse des taux de prime est l'une des causes majeures du déclassement salarial des enseignants par rapport aux autres corps[1].

Leur part diffère aussi entre catégories d'emploi et versants (voir Annexe 8). En moyenne plus élevée au sein de la fonction publique territoriale mais aussi plus importante pour les « cadres », excepté au sein de la fonction publique d'État du fait des enseignants. Au-delà d'une différence selon le versant et selon le corps d'appartenance, les taux de prime diffèrent selon les caractéristiques individuelles. Le régime indemnitaire constitue l'une des trois sources principales d'écarts de rémunération entre les hommes et les femmes. En

[1] Schwengler B. (2021), *Salaires des enseignants. La chute*, Questions contemporaines, L'Harmattan, 112 p.

Excepté pour les catégories A et B de la FPH, la part des primes tend à progresser sur la décennie 2010 pour toutes les autres catégories d'emploi et versants (voir Annexe 8). Cette progression ne tend donc pas à avoir résolu l'enjeu d'attractivité.

Le champ des primes et indemnités couvre un ensemble très vaste de dispositifs dans la fonction publique. Par ailleurs les indemnités recouvrent aussi en partie deux dispositifs « balai » assurant un maintien du pouvoir d'achat : la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), et le minimum garanti (par rapport au smic) (voir Encadré 25). Si ces dispositifs permettent de sauvegarder un pouvoir d'achat pour certaines populations, leurs effets sur l'attractivité restent assez flous.

Encadré 25 – Primes et dispositifs de soutien au pouvoir d'achat

Certaines primes et indemnités sont communes à l'ensemble des fonctionnaires, comme l'indemnité de résidence (IR) ou le supplément familial de traitement (SFT) ou, depuis 2015, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) dans certains versants. Les autres primes et indemnités, dont le nombre est estimé à 1 500 dans la FPE[1] dépendent du corps et plus généralement du ministère. La complexité inhérente à ce schéma de rémunération conduit à ce que la littérature le qualifie de « maquis » (Bouzidi *et al.*, 2007 ; Bidouze, 1995[2]). À noter également que figure dans cette catégorie « autres primes et indemnité » la rémunération des heures supplémentaires dont seules certaines professions peuvent bénéficier dans la fonction publique (enseignants par exemple)[3]. La mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR) en 2009 visait notamment à unifier le système indemnitaire de l'ensemble des fonctionnaires tout en y introduisant une part variable liée à la performance. Ce programme a cependant été abandonné en 2012, et remplacé depuis par un dispositif d'indemnité de fonctions, des sujétions et d'expertise (IFSE) s'inscrivant dans un nouveau régime indemnitaire (Rifseep)[4].

[1] Selon le site Fipeco, dans le champ de la FPE, « les autres primes et indemnités diffèrent selon les corps et les ministères, sont réparties entre 1 500 éléments de paye ».

[2] Bouzidi B., Jaaidane T. et Gary-Bobo R. (2007), « Les traitements des enseignants français, 1960-2004 : la voie de la démoralisation ? », *Revue d'économie politique*, vol. 117(3), p. 323-363 ; Bidouze R. (1995), *Fonction publique. Les points sur les i*, Montreuil, VO éditions.

[3] L'analyse des primes à partir des données du fichier SIASP permet d'identifier quelques caractéristiques plus précises selon les populations concernées, mais avec quelques réserves. Elles y sont calculées par déduction, comme la différence entre la rémunération brute et le traitement indiciaire de base, et non comme la somme de composantes bien identifiées.

[4] Dans la FPE, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) est le régime indemnitaire de référence appliqué aux fonctionnaires de l'État depuis le 1er juillet 2015. Il sert aussi progressivement de référence aux régimes indemnitaires de la plupart

La politique salariale publique a dû s'adapter à l'obligation de garantir depuis 1982 que le minimum de traitement des agents publics ne puisse être inférieur au Smic[1]. Pour mettre en œuvre ce principe général du droit au sein de la fonction publique, deux dispositifs juridiques sont mobilisés pour fixer le traitement minimum garanti : soit le relèvement du minimum de traitement fixé par décret (indice minimum), soit l'attribution d'une indemnité différentielle au profit des agents publics dont le traitement indiciaire brut (augmenté des éventuels avantages en nature) est inférieur au montant du Smic[2]. Si pour l'essentiel dans les années 2000 le mécanisme privilégié pour le minimum garanti relevait d'une majoration d'indice, à partir de 2011 il lui est préféré le versement d'une indemnité différentielle. Depuis son introduction, le minimum de traitement a augmenté plus vite que la valeur du point d'indice d'une part, et que l'inflation d'autre part (voir Graphique 93 *infra*).

Par ailleurs et de façon en partie liée à la politique du point d'indice, des dispositifs ont été introduits plus largement pour garantir le maintien de pouvoir d'achat de certains agents face à l'inflation, au-delà des seuls agents situés en bas des grilles. La garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA), introduite en 2008 sous forme d'indemnité complémentaire, concernait en 2023 dans la FPE civile 188 000 agents, 37 000 en 2020 ; ils étaient 100 000 en 2008[3].

Les deux dernières mesures phares de revalorisation catégorielle post-Covid incluaient des revalorisations indemnitaires. En effet, les agents médicaux de la FPH s'engageant à travailler exclusivement pour la FPH ont vu leur indemnité d'engagement de service public croître de 50 %. Dans le cadre du Grenelle de l'éducation, les professeurs documentalistes, CPE et directeurs d'école ont respectivement vu leur indemnité de sujétion, indemnité forfaitaire et indemnité de direction croître significativement.[4] En 2024, l'indemnité de fidélisation territoriale des agents de l'État a été revalorisée à 12 000 euros et élargie à plus de professions. Cette indemnité, introduite en 2020 dans le cadre du plan « Un État plus fort en Seine-Saint-Denis », consistait à une prime de 10 000 euros, tant pour les contractuels que pour les titulaires qui restaient en poste cinq années en Seine-Saint-Denis (décret n° 2023-1016 du 2 novembre 2023. Il est encore trop tôt pour évaluer ses effets sur l'attractivité, d'autant plus que cette dernière a pu être affectée par la crise sanitaire.

---

des cadres d'emplois territoriaux. Dans la FPH, les primes et indemnités applicables sont fixées par décret. En plus de l'IFSE, l'autre composante du Rifseep est le complément indemnitaire annuel (CIA).

[1] Arrêt du Conseil d'État du 23 avril 1982, *Ville de Toulouse contre madame Aragnou.*

[2] L'indemnité différentielle a été instituée à compter du 1er juillet 1991. Pour un agent à temps complet, son montant est égal à la différence entre le montant brut mensuel du Smic et la rémunération brute mensuelle afférente à l'indice majoré détenu par l'agent, à laquelle sont ajoutés les avantages en nature (tous les compléments de revenu autres que l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les primes et indemnités).

[3] DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, *op. cit.*

[4] DGAFP, *Rapport d'activité 2023*.

On peut ainsi s'interroger sur la place de ces multiples dispositifs de primes et indemnités dans l'attractivité salariale de la fonction publique. En théorie, ils peuvent faciliter la valorisation individuelle des agents, répondant ainsi à une aspiration existante à une meilleure reconnaissance des efforts ou des engagements individuels. Ils peuvent surtout participer à une « survalorisation » salariale de certains corps ou métiers par rapport à ce que le traitement indiciaire permet, et en cela combler un différentiel d'attractivité au sein de la fonction publique et par rapport au privé, notamment pour des métiers très qualifiés ou des compétences rares, des situations d'emploi plus difficiles ou des surcoûts géographiques. À l'inverse, les différentiels de primes existant entre les ministères ou les métiers peuvent constituer un frein à la mobilité d'agents ou engendrer un sentiment d'iniquité nuisible à l'attractivité de la fonction publique. L'effet global du système tel qu'il existe est donc incertain.

Fonctionnaires, titulaires, contractuels : des dynamiques salariales différentes ?

Les différences de niveau de salaire entre fonctionnaires (titulaires) et contractuels (non titulaires) ont déjà été évoquées précédemment. Il s'agit ici de voir si l'on peut identifier des évolutions salariales divergentes entre ces statuts, qui soient susceptibles d'alimenter différemment une perte d'attractivité durant les années 2010.

La comparaison salariale, en termes d'attractivité des statuts, est complexe compte tenu de la variété de ce que recouvre la catégorie des « contractuels » – et ce d'autant plus quand on raisonne avec des indicateurs agrégés et en moyenne en évolution. Nonobstant ces limites, on observe que sur l'ensemble de la période 2011-2021, le salaire moyen net des contractuels en EQTP (voir Graphique 88 *supra*) semble progresser moins vite que celui des titulaires en termes réels, à l'exception de la fonction publique hospitalière où le salaire moyen des contractuels progresse plus fortement (le ratio salaire fonctionnaires / salaire contractuels tend à baisser, voir Annexe 8). Au sein de la fonction publique d'État, le salaire moyen des contractuels baisse de 5 % sur la période, particulièrement imputable aux contractuels hors enseignants ; les titulaires ont en revanche vu leur salaire réel croître de 1,9 % sur cette décennie (voir Graphique 88).

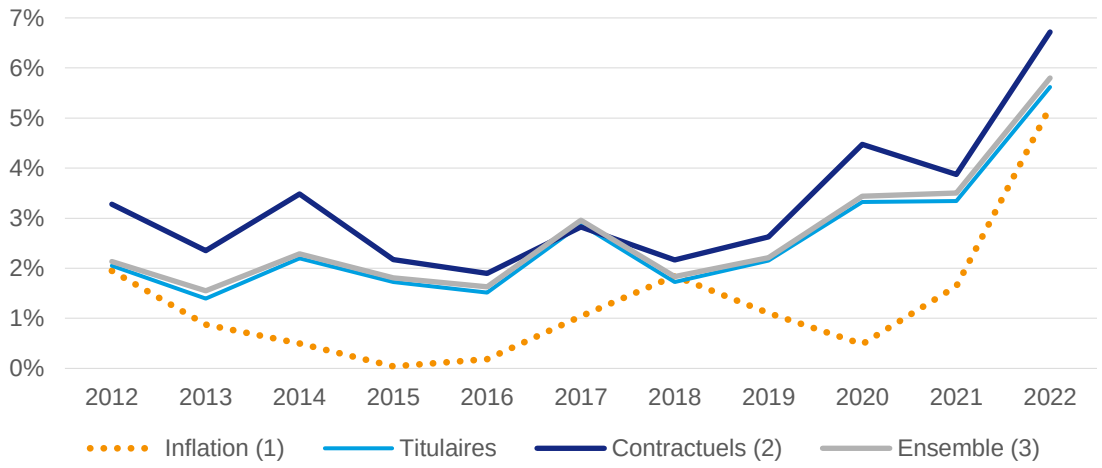
Pour la fonction publique territoriale, la dynamique semble aussi moins favorable pour les contractuels, ce qui se retrouve dans un ratio salaire fonctionnaires / salaire contractuels plutôt croissant (voir Annexe 8). Là aussi il faut être prudent dans l'interprétation, la structure de l'emploi pour ces différentes sous-populations pouvant avoir évolué.

L'évolution du salaire net en équivalent temps plein – une fois tenu compte de l'âge, du sexe et de la catégorie socioprofessionnelle – apparaît moins importante pour les agents titulaires (voir Graphique 88). Il est intéressant de noter que les changements dans la structure des postes des agents contractuels de la fonction publique territoriale ont au

contraire fait baisser mécaniquement les niveaux de salaire. L'âge moyen des contractuels de la FPT reste inchangé sur la période du fait de nombreux recrutements s'accompagnant d'une baisse de la part des cadres et des employés au profit des professions intermédiaires et des ouvriers[1].

Considérer l'indicateur de RMPP (voir Graphique 92) pour comparer les titulaires et les contractuels est plus délicat. Alors que le salaire moyen en EQTP calculé chaque année inclut tous les contractuels, notamment ceux de courte durée, la RMPP des contractuels par construction se limite à ceux qui sont « stables » puisque présents sur deux années pleines[2] (CDI ou CDD d'au moins deux ans). La progression de la RMPP des contractuels semble ici systématiquement supérieure à celle des fonctionnaires – et *a fortiori* de l'inflation, d'où un potentiel gain de pouvoir d'achat. Ce constat suppose une analyse plus fine des métiers concernés pour identifier dans quelle mesure elle reflète une capacité de « négociation » – ou des dispositifs de revalorisation – plus favorable à ces contractuels.

Graphique 92 – Taux de croissance annuel de la RMPP nette en valeur dans la fonction publique selon le statut (et taux de croissance de l'indice des prix) entre 2011 et 2022



Notes : (1) ici, l'indice d'inflation utilisé est l'indice des prix à la consommation (IPC) : « ensemble des ménages », y compris tabac. En 2022, 72 % des titulaires sont dans le champ de la RMPP. (2) Les contractuels intègrent les vacataires ainsi que les agents payés à l'acte ou à la tâche. En 2022, 38 % des contractuels sont dans le champ de la RMPP. (3) L'ensemble prend en compte les « autres catégories et statuts », à savoir notamment les enseignants du privé pour la FPE et les médecins de la FPH.

Champ : France (hors Mayotte), y compris les bénéficiaires de contrats aidés. Hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors internes et externes des hôpitaux publics.

Sources : : Insee, SIASP 2012 à 2021, calculs France Stratégie ; DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre ; Insee, indice des prix à la consommation*

[1] Ces chiffres ont été calculés à partir du champ salaire (en EQTP) qui diffère du champ en effectifs physiques.

[2] Environ 40 % des contractuels sont présents deux années en 2021, contre 65 % pour les titulaires.

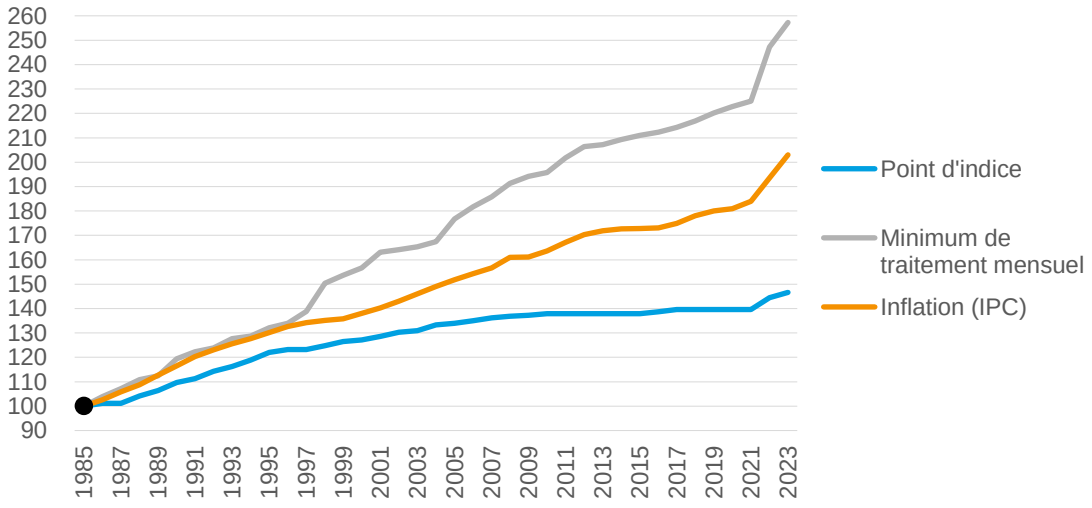
2.3. … et moins que par le passé

La baisse de la valeur réelle du point d'indice, une rupture antérieure aux années 2010

La dynamique de la valeur du point d'indice, si elle n'épuise pas la question des rémunérations des agents publics, reste un signal majeur. La désindexation du point d'indice par rapport à l'inflation – l'indice des prix à la consommation – a été instituée de fait à partir de 1983, d'où un premier ralentissement. Mais il reste en phase avec l'inflation jusqu'au milieu des années 1990 (voir Graphique 93). S'ensuit un décalage croissant, avec des revalorisations moindres du point d'indice jusqu'à un gel à partir des années 2010 (excepté en 2016 et 2017). Bien que le point d'indice ait connu deux revalorisations successives (3,5 % en 2021 et 1,5 % en 2022), ces dernières ont demeuré insuffisantes pour faire face à une inflation de 10,4 % sur cette même période.

La perte de pouvoir d'achat du point d'indice est donc nette depuis les années 2000, même si elle n'est pas synonyme de perte effective de pouvoir d'achat au niveau global des rémunérations individuelles compte tenu de la partie indemnitaire qui a augmenté dans les années 2000 et des multiples mécanismes mentionnés précédemment qui ont permis aux agents de progresser dans leur grille indiciaire ou de changer de grade ou de corps.

Graphique 93 – Évolution du minimum de traitement, du point d'indice et de l'Indice des prix à la consommation (base 100, 1985)



Notes : Ici, l'indice d'inflation utilisé est l'IPC « ensemble des ménages », y compris le tabac. Traitement minimum des fonctionnaires en troisième zone d'indemnité de résidence, y compris indemnité différentielle.

Sources : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre ; Insee, indice des prix à la consommation*

Ainsi, les évolutions de la valeur réelle du point d'indice impactent directement le salaire moyen par tête, qui ralentit particulièrement sur la dernière décennie. Entre 1980 et 2010, le taux de croissance annuel moyen du salaire moyen par tête (SMPT) réel des administrations publiques était de 0,66 % (1,02 % sur la période 1990-2010), contre seulement 0,26 % sur la période 2010-2023 (voir Graphique 98 *infra*).

L'accroissement de la part des retenues sociales

Au niveau des agents publics, les prélèvements sociaux (cotisations de sécurité sociale pour les contractuels, pension civile et retraite, CSG, etc.) constituent une autre composante de la rémunération pouvant affecter l'évolution du salaire net à prendre en compte (voir par exemple l'indice de traitement net-ITN par rapport à l'indice de traitement brut-ITB pour les fonctionnaires d'État). Pour les fonctionnaires, ils représentent (y compris CSG et CRDS) en 2021 environ 19 % de la rémunération brute dans les différentes fonctions publiques (données RAEFP 2023). Cette part a légèrement augmenté, ce qui se traduit notamment par le différentiel entre l'indice de traitement net et l'indice de traitement brut – grille indiciaire (voir Encadré 26).

La progression du taux de cotisation des salariés au régime de retraite dans la première moitié des années 2010 a ainsi pesé de façon générale sur le salaire net, ce que n'ont pas compensé de façon globale les réformes affectant le traitement indiciaire. L'indice de traitement net – grille indiciaire globale dans la fonction publique d'État – recule de ce fait entre 2013 et 2015 alors même qu'en brut il progresse modérément. La hausse de la CSG en 2018 a pesé négativement sur l'ITN, mais a été intégralement compensée par une indemnité et la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité.

En outre, la croissance annuelle du salaire net moyen en EQTP a été inférieure à sept reprises à la croissance du salaire brut entre 2012 et 2019. Entre 2019 et 2021, les deux sont similaires, et en 2022 les salaires nets ont crû légèrement plus vite[1].

[1] Voir DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, *op. cit.* ; Ntamakuliro-Inema J.-L. et Volat G. (2024), « Les salaires dans la fonction publique de l'État en 2022 », *Insee Première*, n° 2016, Insee, septembre.

Encadré 26 – Mesurer l'impact salarial des mécanismes et réformes affectant spécifiquement le traitement indiciaire via la grille indiciaire : l'ITB/ITN grille indiciaire

Des mesures générales (comme le relèvement du minimum de traitement, et l'attribution de points uniformes) et des mesures catégorielles conduisant à la révision de grilles indiciaires pour chaque grade ou échelon (par exemple le fait de faire passer le premier niveau d'indice majoré de 420 à 425 pour un métier) constituent donc des moteurs de l'évolution d'une partie de la rémunération des agents publics, à savoir le traitement indiciaire.

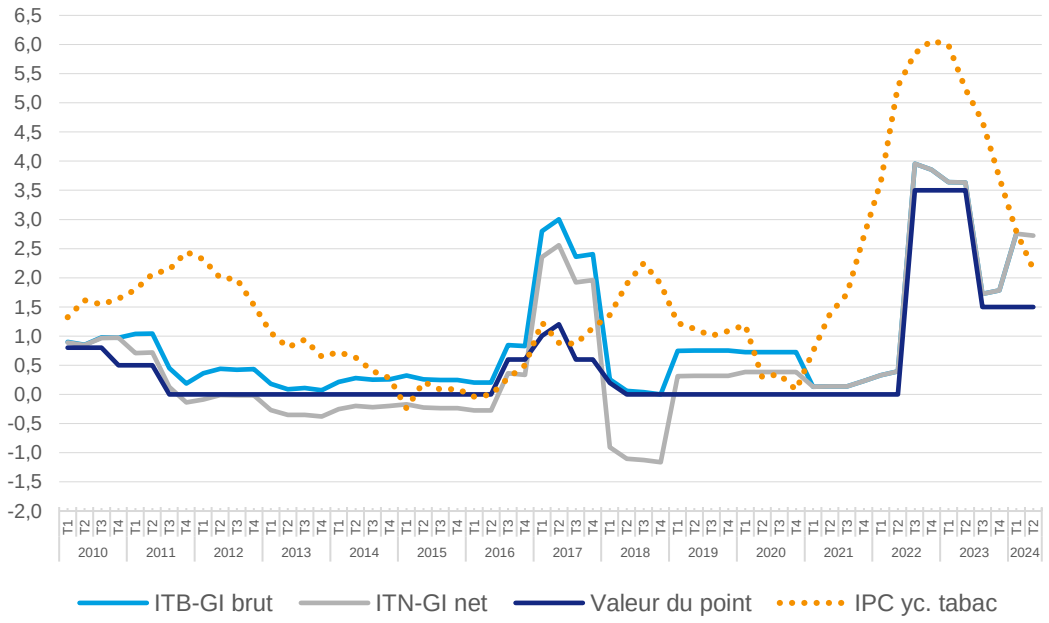
L'indice de traitement brut ou net[1] – grille indiciaire (ITB-GI ou ITN-GI) est un indicateur qui vise à capter l'effet salarial, à structure de qualification annuelle constante, des différentes mesures qui affectent seulement le traitement de base (donc hors indemnités et primes), brut ou net de cotisations : la revalorisation du point d'indice, les modifications de grilles indiciaires en termes de nombre de points, y compris celles relevant du minimum de traitement (ajout de points ou changement de l'indice minimal). Il n'est calculé par la DGAFP que sur le champ des fonctionnaires civils de la fonction publique d'État.

Il permet notamment d'étudier les évolutions de la rémunération du fait des politiques de revalorisation générales et catégorielles (mais n'inclut pas l'effet de l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) ni des autres indemnités compensatrices).

Le Graphique 94 ci-dessous montre les revalorisations de l'ITN comme de l'ITB liées à ces mécanismes généraux ou catégoriels pour les agents de la FPE depuis 2010. Elles sont globalement limitées et inférieures à l'inflation sur la première partie des années 2010 ; et ce d'autant plus pour l'indice net de cotisations sociales qui connaît même un recul sur certaines années, du fait de l'augmentation progressive des cotisations salariales. Le rebond après 2015 tient notamment au protocole PPCR qui conduit à la bascule d'une part d'indemnités en points indiciaires, ainsi qu'à la hausse du point d'indice. L'indice net connaît en 2018 une baisse du fait de la hausse des cotisations sociales : néanmoins celle-ci est neutralisée par une indemnité compensatrice qui n'apparaît donc pas dans l'ITN-GI. La poussée d'inflation des années 2021-2023 n'est que partiellement compensée par des mesures portant sur le point d'indice, même si d'autres dispositifs indemnitaires le complètent.

[1] L'indice net est hors prélèvements sociaux.

Graphique 94 – Évolution en glissement annuel de l'indice de traitement – grille indiciaire brut (ITB-GI) et net (ITN-GI) du point d'indice et de l'indice des prix à la consommation depuis 2010



Champ : agents civils (hors contractuels) de la FPE.

Sources : *DGAFP (2024),* Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre ; DGAFP (2024), « Au deuxième trimestre 2024, l'indice de traitement brut - grille indiciaire est stable »,* Stats rapides*, n° 114, septembre ; Insee, indice des prix à la consommation*

De génération en génération un affaissement relatif des débuts de carrières publiques depuis les années 1990 ?

Pour aller un cran plus loin dans la réflexion sur l'évolution de l'attractivité, il est possible d'exploiter le panel Tous salariés pour comparer des trajectoires de « début de carrière » des différentes générations entrées sur le marché du travail au fil des années 1990, 2000 et 2010 (voir Encadré méthodologique en Annexe 9). En comparant ces trajectoires, on peut essayer de déterminer si les perspectives salariales en début de carrière dans la fonction publique se sont maintenues, améliorées ou dégradées au fil des décennies, ce qui permettrait de souligner une éventuelle perte d'attractivité relative à la position sociale.

Pour cela nous suivons les progressions salariales sur six ans de trois cohortes de « jeunes » de 18 à 25 ans (que l'on peut assimiler à des débuts de carrière) au début des trois dernières décennies : entre 1993-1999, 2002-2008 et 2011-2017 (voir Encadré méthodologique en

Annexe 9). À l'instar du suivi sur longue période des carrières salariales d'une génération (voir le dernier point de la section 3.3 *infra*), ce travail a aussi été mené pour les individus ayant entre 26 et 33 ans dans chaque décennie au début de la période (voir Annexe 10).

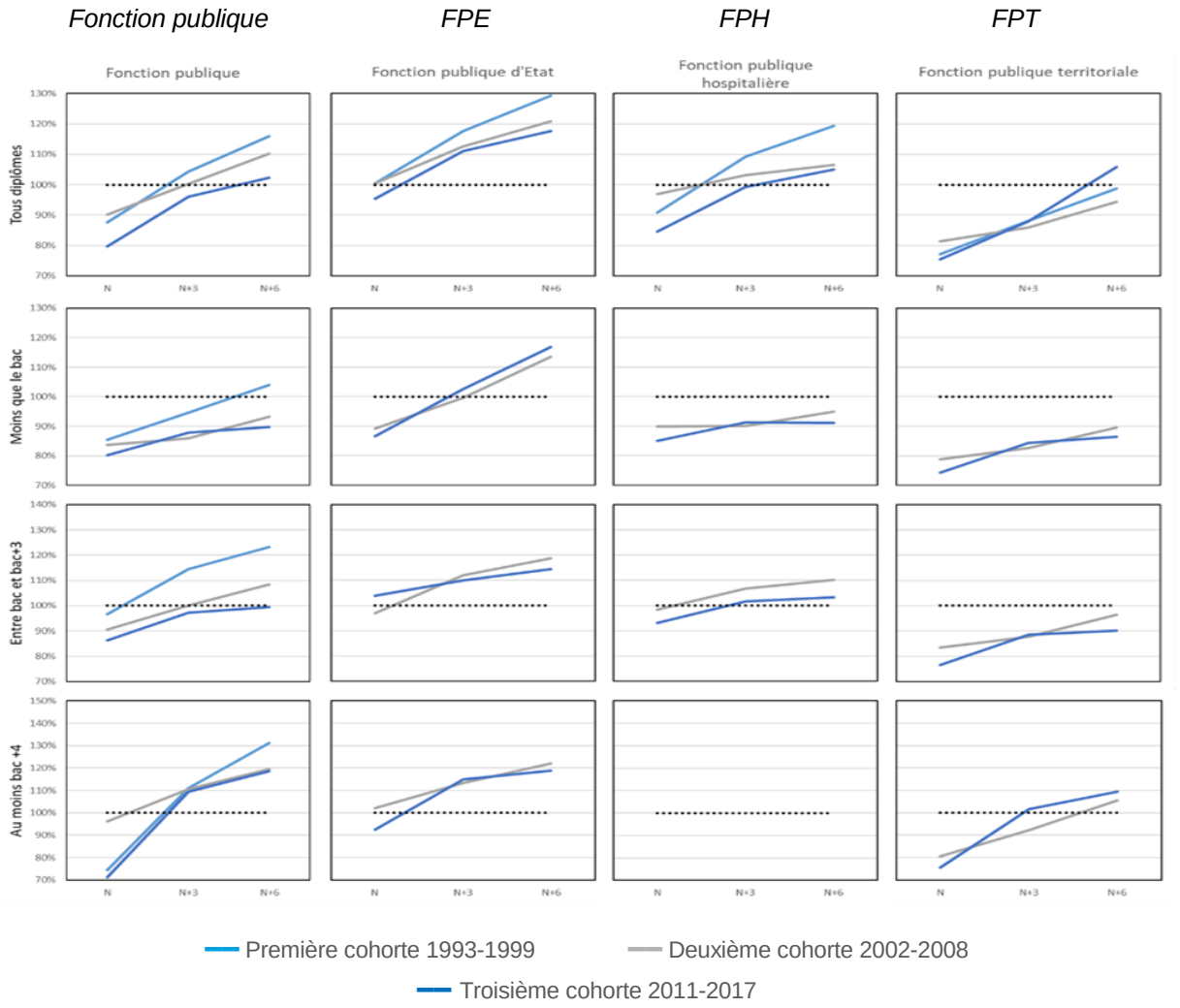
À noter que le concept de salaire mobilisé (voir Daussin-Bénichou, 2014 ; Duco, 2021) est celui d'un salaire net annualisé. Il diffère du salaire en EQTP ou de la RMPP déjà utilisés. Ici, on capte le salaire annuel rapporté à la durée de travail sur l'année, cette dernière étant exprimée en jours. On ne corrige pas la durée de travail horaire journalier (temps partiel), on ne raisonne donc pas réellement en en EQTP[1].

Tous diplômes confondus, les trajectoires des jeunes agents publics semblent se détériorer, en particulier entre les cohortes des années 2000 et 2010, avec une forme d'affaissement de la position salariale par rapport à l'ensemble de la population (voir Graphique 95). Les jeunes agents publics évoluant dans les années 1990 gagnaient 88 % du salaire médian en début de période et 116 % après six années. Sur la dernière cohorte, donc celle des années 2010, ils gagnaient 80 % du salaire médian en début de période et 102 % en fin de période. Cette dégradation provient de tous les versants, excepté pour les jeunes de la fonction publique territoriale qui voient leur position relative s'améliorer en fin de période. Les enseignants de la fonction publique d'État ne font quant à eux pas d'exception et voient leur position en fin de période décroître de 2 points de salaire médian (voir ci-après le Focus enseignants n° 13).

L'évolution des rendements des hauts diplômes sur les jeunes agents publics est assez ambiguë. Sur les deux dernières décennies, il y a une légère baisse de la position relative des agents de la fonction publique d'État et une amélioration pour les jeunes très diplômés de la fonction publique territoriale. Le décrochage est cependant net pour les agents publics moyennement, peu ou pas diplômés en début de carrière. Au bout de six ans, les jeunes moyennement diplômés de la décennie 1990 et évoluant au sein de la fonction publique gagnaient 23 % de plus que le salaire médian global. Leurs homologues de la décennie 2010, quant à eux, gagnaient en fin de période à peine 100 % du salaire médian. Cette baisse concerne l'ensemble des versants.

[1] Pour un même salaire annuel, une personne qui aura travaillé 35 heures par semaine pendant six mois aura un salaire net annualisé deux fois supérieur à celle ayant travaillé à mi-temps sur un an.

Graphique 95 – Évolution du salaire médian en % du salaire médian global pour les individus ayant entre 18 et 25 ans en N et étant restés dans la fonction publique sur la période



Note : il n'y a pas assez d'observations de jeunes très diplômés de la FPH. Pour les croisements entre versants de la fonction publique et niveau de diplôme, nous ne disposons pas d'assez d'observations sur la cohorte des années 1990.

Champ : France métropolitaine pour la première cohorte, France hors Mayotte pour les deuxième et troisième cohortes. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : les salariés jeunes en 2011 étant restés au sein de la fonction publique tout au long de la période gagnent en 2017 102 % du salaire médian.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent - calculs France Stratégie

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 13

Le salaire des enseignants 1/2

En 2021, les enseignants rémunérés par la FPE, tous niveaux et tous secteurs confondus, avaient un salaire net mensuel moyen en EQTP de 2 770 euros (SIASP, 2021)[1]. Au sein de l'enseignement public, le salaire des titulaires est en moyenne de 2 870 euros contre 2 154 pour les contractuels. Le salaire moyen des enseignants du privé rémunérés par l'Éducation nationale est de 2 425 euros.

Toujours en 2021, le salaire net moyen en EQTP des enseignants de l'école élémentaire est de 2 504 euros, celui des enseignants du secondaire de 2 835 euros et celui des enseignants du supérieur de 3 574 euros.

À titre de comparaison, les salaires nets moyens des cadres et professions intermédiaires de la fonction publique (hors enseignants) sont respectivement de 3919 et 2407 euros[2]. Les salaires nets moyens en EQTP des cadres et PI du secteur privé sont respectivement de 4326 et 2468 euros en 2021 (Insee, base Tous salariés, 2021)[3].

Un focus à partir du panel Tous salariés a été fait sur les enseignants. Cet exercice consiste à étudier différentes cohortes de jeunes enseignants entre 2002 et 2008 puis entre 2011 et 2017 (voir Graphique 96). Nous constatons une situation salariale qui s'améliore en début de chaque période, mais la croissance le long de la hiérarchie salariale sur les six années semble moins avantageuse, notamment pour les diplômés de bac à bac + 3. Les enseignants très diplômés – ayant au minimum un bac + 4 – qui avaient entre 18 et 25 ans en 2002, gagnaient 1,23 fois le salaire médian en fin de période (soit 2008). Ce rapport n'était plus que de 1,21 pour les jeunes de la cohorte 2011-2017.

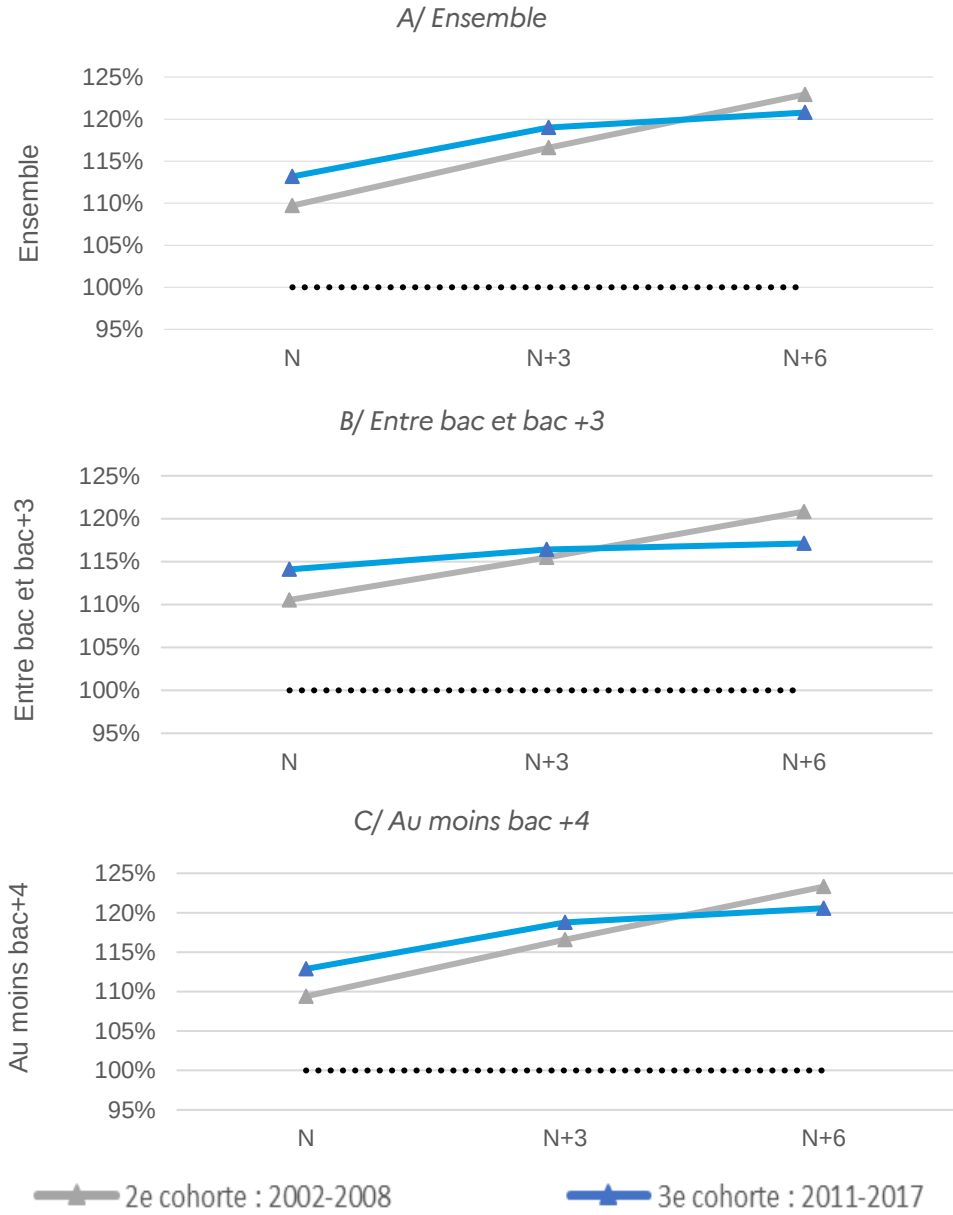
Cette baisse n'est toutefois pas singulière, elle s'inscrit dans un phénomène plus global de baisse des rendements des diplômes (voir *infra*, section 3.2).

[1] Tous les salaires exprimés au sein de ce paragraphe sont nets, mensuels et en équivalent temps plein.

[2] Champ du secteur public : France (hors Mayotte). Hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors enseignants et hors bénéficiaires de contrats aidés.

[3] Champ du secteur privé : France (hors Mayotte). Salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.

Graphique 96 – Évolution du salaire médian en % du salaire médian global pour les enseignants ayant entre 18 et 25 ans en N et étant restés en poste sur la période



Champ : France métropolitaine pour la première cohorte, France hors Mayotte pour les deuxième et troisième cohortes. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : les enseignants jeunes en 2011 qui enseignent tout au long de la période gagnent en 2017 121 % du salaire médian.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent - calculs France Stratégie

Au total, l'analyse croisée des indicateurs agrégés – à l'échelle des trois versants de la fonction publique – fait ressortir sur l'ensemble de la période 2011-2021 une hausse de pouvoir d'achat modérée essentiellement tirée, non par des mesures générales (point d'indice gelé) mais par des mécanismes d'ancienneté, de mesures catégorielles, primes ou indemnités pour soutenir les plus bas salaires. Les gains sont différenciés par versant, et catégorie d'emploi ou catégorie socioprofessionnelle, par leur importance et surtout leur temporalité : mécanismes de revalorisation et réformes indiciaires se succèdent différemment selon les corps et les métiers, rendant difficilement lisible une dynamique salariale d'ensemble.

Cette perspective centrée sur la décennie 2010 ne tient pas compte des mesures de revalorisation des carrières salariales engagées depuis 2021, pour beaucoup absorbées par le regain d'inflation.

Symétriquement, la tendance de 2010 s'inscrit dans la continuité des décennies précédentes mais qui semble s'accentuer. L'étude de la position salariale des jeunes agents publics « en début de carrière » sur plusieurs décennies à partir des données en panel nous montre un tassement relatif de celle-ci, particulièrement accentuée au cours de la dernière décennie. Cela tendrait à objectiver le fait que la dynamique salariale des années 2010 est encore moins favorable que celle des décennies passées et s'accompagne d'un sentiment de dégradation relative des conditions d'entrée dans la fonction publique.

3. Une perte d'attractivité de la fonction publique par rapport au secteur privé ?

Pour compléter ce panorama centré sur l'évolution du pouvoir d'achat, il convient ainsi d'envisager la position salariale relative des agents publics par rapport au privé, au fil des carrières ou des générations, pour appréhender le sentiment d'un déclassement salarial, voire social, d'une partie de la fonction publique.

3.1. Des indicateurs moyens qui tendent à confirmer une dégradation du positionnement de la fonction publique dans l'échelle des salaires

La mise en perspective des schémas de rémunération public et privé relève d'un exercice bien particulier, tant les deux systèmes, décentralisé pour le privé – au travers notamment des accords de branche, d'entreprise et des négociations individuelles –, et centralisé pour le public – au travers d'un cadre administré –, se révèlent différents. Leurs interactions sont pourtant multiples et les populations en leur sein disposent de caractéristiques communes. Dès lors, plusieurs questions se posent : existe-t-il un(des) avantage(s) salarial(aux) de fait

pour les agents publics ? est-il constant le long de la distribution des salaires ? Cet exercice de comparaison entre le secteur privé et la fonction publique nécessite une certaine prudence tant les populations en leur sein peuvent se révéler différentes en termes de métiers occupés et de caractéristiques observables et non observables. Le champ et la structure des rémunérations ne sont par ailleurs pas totalement identiques entre le public et le privé. Ainsi dans les données de la base Tous salariés ou en panel, nous intégrons dans nos analyses une variable de rémunération qui, dans le privé, inclut la partie de l'intéressement collectif et de la participation dès lors qu'elle est immédiatement versée au salarié (une partie pouvant par ailleurs être aussi placée sur des plans d'épargne) alors que ces dispositifs n'existent pas dans le public[1].

Une convergence tendancielle du salaire moyen en EQTP entre le public et le privé qui suggère une perte d'attractivité salariale relative du public…

Depuis les années 1990, on assiste à un resserrement des rémunérations moyennes entre le public et le privé. Entre 1997 et 2021, le salaire net moyen en équivalent temps plein a crû de 15 % dans le secteur privé, de 7 % dans la fonction publique d'État et de 11 % dans la fonction publique territoriale.

Les évolutions entre le public et le privé sont toutefois dépendantes de la dynamique de la structure des postes de part et d'autre, tels l'accroissement du niveau de qualification et la féminisation. Les changements dans la structure des postes tendent à accroître mécaniquement les salaires tant dans le secteur privé que dans la fonction publique, relativisant dès lors les évolutions que l'on observe (voir Graphique 88 *supra*). Le resserrement des rémunérations nettes moyennes entre le public et le privé tient notamment à une relative stagnation du salaire moyen de la fonction publique d'État à partir de 2010 : alors qu'en 2011 le salaire net moyen en EQTP dans la fonction publique était supérieur à celui du privé de plus de 1,4 %, la situation s'est inversée dix ans plus tard.

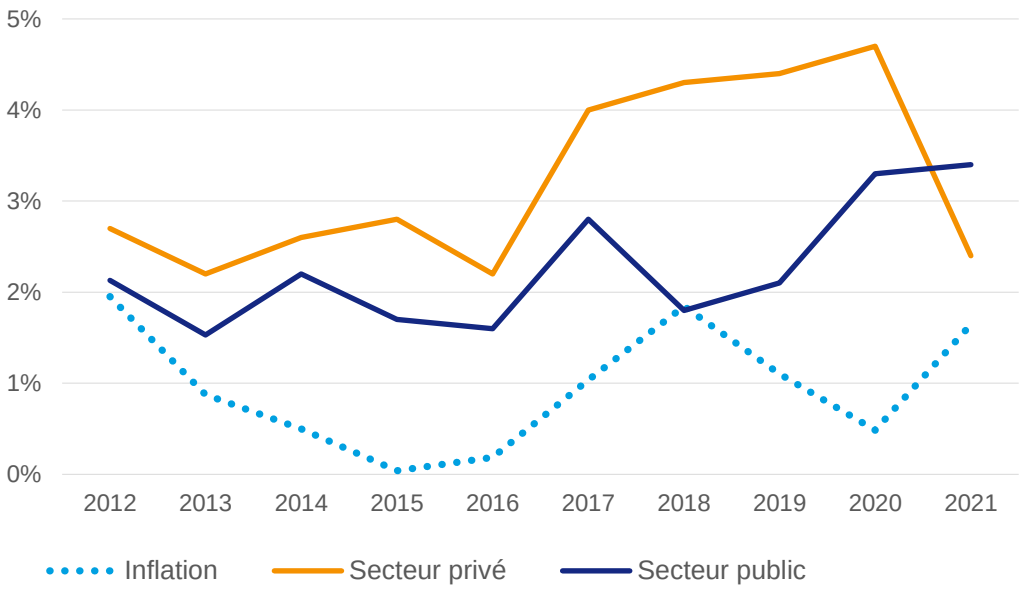
Le rapport entre les salaires dans la fonction publique et le secteur privé tend ainsi à décroître sur la période, avec une convergence des niveaux moyens de rémunération entre les secteurs jusqu'en 2017. S'ensuit une divergence en faveur du secteur privé, le salaire moyen dans le public devenant inférieur à celui du privé. Il faut aussi prendre en compte la spécificité des années Covid, avec une déformation dans la structure des emplois du secteur privé et les primes exceptionnelles dont ont bénéficié les agents de la fonction publique hospitalière (voir Encadré 23 *supra*).

[1] En 2022, 34 % des salariés ont accès à un dispositif d'intéressement, 39 % à la participation. Ces primes d'intéressement (versées ou placées) représentent 4,9 % de la masse salariale des bénéficiaires et 4,6 % pour les primes de participation. Voir Nguyen M. L. (2024), « L'épargne salariale en 2022. Nouvelle augmentation des primes dans un contexte de hausse de l'inflation », *Dares résultats*, n° 39, Dares, juillet.

… qui tend à être confirmée d'une part par une RMPP plus dynamique dans le secteur privé que dans le public…

La perte d'attractivité salariale relative de la fonction publique peut toutefois être illustrée au travers de la RMPP. Sur la période 2011-2021, le taux de croissance annuel du salaire net moyen en équivalent temps plein des salariés en place du secteur privé a été constamment supérieur à celui de leurs homologues de la fonction publique, excepté en 2021 (voir Graphique 97).

Graphique 97 – Taux de croissance annuel de la RMPP nette en valeur dans la fonction publique et dans le secteur privé (et taux de croissance de l'indice des prix) entre 2011 et 2021



Notes : on restreint ici le champ aux individus présents vingt-quatre mois consécutifs chez le même employeur et ayant la même condition d'emploi sur deux années (temps complet ou temps partiel), sans la contrainte qu'ils aient exactement la même quotité de travail sur deux ans. Ce champ est plus large que celui utilisé par la DGAFP pour calculer la RMPP uniquement sur le champ public (voir Graphique 89 *supra*). Ici, l'indice d'inflation utilisé est l'IPC « ensemble des ménages », y compris tabac.

Champ secteur privé : France (hors Mayotte), y compris bénéficiaires de contrats aidés. Hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors internes et externes des hôpitaux publics.

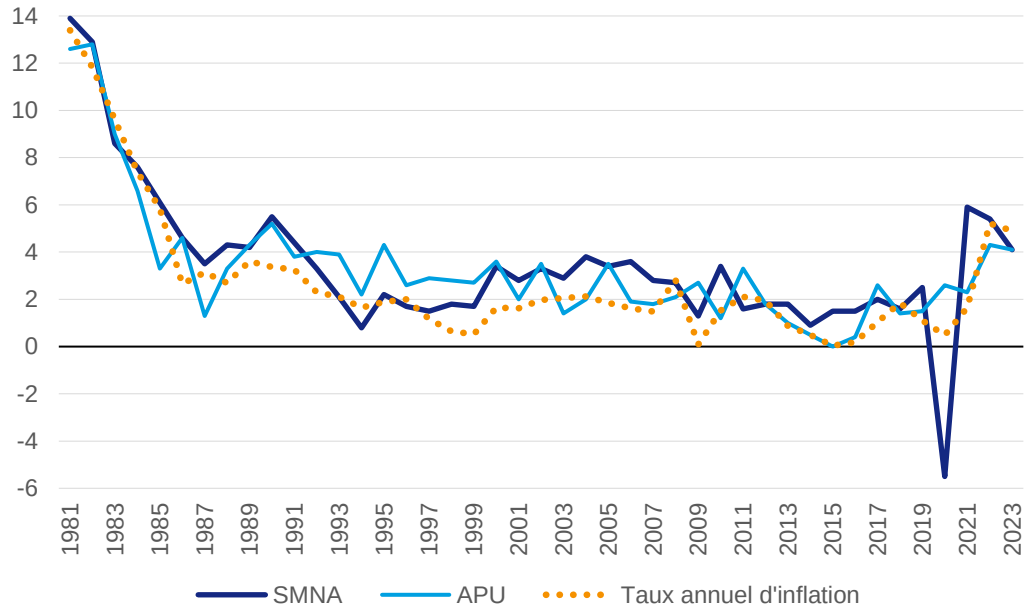
Champ secteur privé : France (hors Mayotte). Salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés. Sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.

Sources : Insee, SIASP 2012 à 2021 - calculs France Stratégie ; DGAFP (2023), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023*, décembre ; Insee, indice des prix à la consommation*

… et d'autre part au travers d'une évolution du salaire moyen par tête favorable au secteur privé sur la dernière décennie

Sur la période 1981-2011, le taux de croissance annuel du salaire moyen par tête (SMPT) dans la fonction publique a été supérieur à celui dans le secteur marchand durant dix-sept années, particulièrement au cours de la décennie 1990, période marquée en partie par la crise économique affectant le secteur privé (voir Graphique 98). En revanche, sur la période 2011-2021, l'évolution annuelle du SMPT de la fonction publique n'a été supérieure à celle du secteur privé que deux fois : en 2017 du fait du dégel du point d'indice d'une part et de l'introduction du PPCR[1] d'autre part ; et en 2020, année particulière durant laquelle les mesures de chômage partiel au sein du secteur privé ont affecté la progression moyenne (voir Insee Références, *Emploi, chômage, revenus du travail 2021*).

Graphique 98 – Évolution nominale du salaire moyen par tête et de l'inflation depuis 1981



Note : ici, l'indice d'inflation utilisé est l'IPC « ensemble des ménages », y compris tabac.

Champ : France.

Lecture : dans le SMNA, le SMPT nominal a augmenté de 4,1 % en moyenne en 2023.

Source : Insee, Emploi, chômage, revenus du travail – édition 2024, à partir des comptes nationaux

[1] Protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations.

3.2. Un affaissement de la position salariale au fil des générations plus marqué pour la fonction publique

L'exercice mené sur différentes cohortes au sein de la partie (voir section 2.3 *supra*) est ici approfondi et mis en regard des trajectoires de jeunes dans le secteur privé. Tous diplômes confondus, la position salariale relative des jeunes qui sont dans le secteur privé ne semble pas s'être dégradée au fil des décennies sur six ans, contrairement à leurs homologues de la fonction publique (voir Graphique 99, à droite).

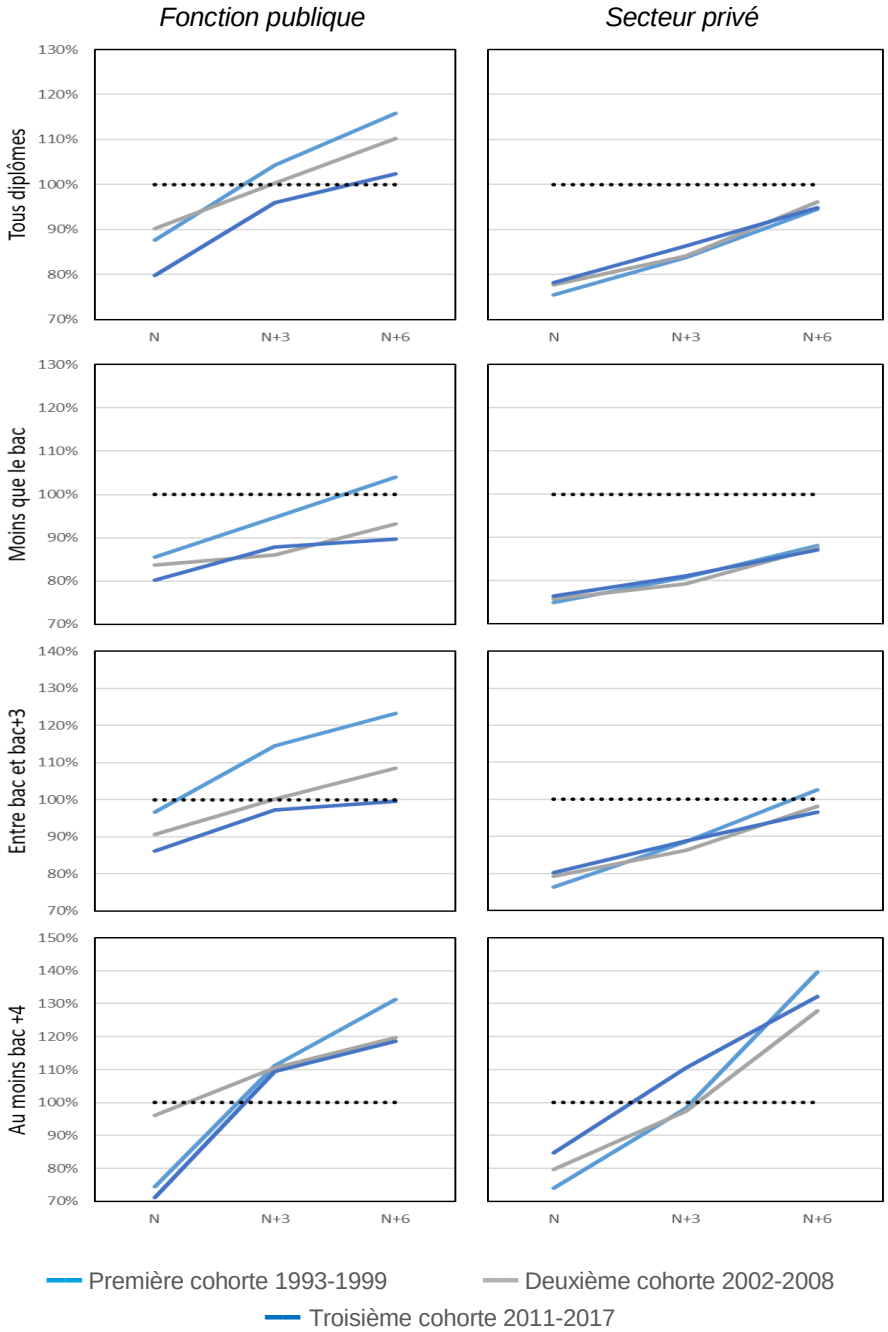
Il convient ici d'être encore plus prudent dans les interprétations comparatives car le concept de salaire annualisé mobilisé ne traite que partiellement du temps de travail et pas du temps partiel. Le temps partiel, plus marqué dans la fonction publique que dans le secteur privé, est passé tous secteurs confondus de 10 % en 1982 à 17 % en 2023, avec un pic à 20 % en 2014[1]. Une partie des augmentations – ou de l'absence d'augmentation – des salaires peut donc être mécaniquement liée aux évolutions de la durée de travail.

Ces évolutions sont néanmoins contrastées selon le niveau de diplôme. Les rendements des diplômes supérieurs ou égaux au bac + 4 semblent avoir baissé, particulièrement entre les cohortes des années 1990 et 2000 au sein du secteur privé (comme du public), mais semblent s'être ensuite améliorés au cours de la dernière décennie (voir Graphique 99, en bas). Pour les plus diplômés (minimum bac + 4) de la fonction publique, la position en fin de période (soit en N+6) s'est dégradée entre la première et la troisième cohorte. La progression les six premières années est moins forte pour ces diplômés au sein de la fonction publique, particulièrement du fait d'un ralentissement de la croissance de la position salariale entre N+3 et N+6.

On observe une baisse de la position des jeunes moyennement diplômés – entre bac et bac + 3 – en fin de période. Ces derniers, lorsqu'ils étaient dans le secteur privé entre 1993 et 1999, gagnaient 103 % du salaire médian six ans après le début de la période. Leurs homologues des décennies 2000 et 2010 ne gagnaient plus qu'environ 97 % du salaire médian à la fin de la période. Ces baisses peuvent paraître faibles comparées à celles que l'on retrouve au sein de la fonction publique, où, en fin de période, les jeunes moyennement diplômés sont passés de 123 % à 108 %, puis 100 % du salaire médian global. Lorsque l'on regarde des cohortes d'agents publics âgés de 26 à 33 ans au début de la période, on remarque un affaissement continu de leur position salariale au fil des générations (voir Annexe 10).

[1] Insee (2024), *Emploi, chômage, revenus du travail – Édition 2024*, coll. « Insee Références », août.

Graphique 99 – Évolution du salaire médian en % du salaire médian global pour les individus ayant entre 18 et 25 ans en N et étant restés dans le même secteur (privé *vs* public) sur la période



Champ : France métropolitaine pour la première cohorte, France hors Mayotte pour les deuxième et troisième cohortes. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : les jeunes en 2011 au sein du secteur privé tout au long de la période gagnent en 2017 95 % du salaire médian.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent - calculs France Stratégie

3.3. Le suivi des carrières salariales sur les années 2000 : la confirmation d'un déclassement relatif ?

Pour essayer de mieux appréhender l'attractivité salariale au cours de ces dernières décennies sous l'angle des carrières effectives, nous analysons, à l'aide du panel Tous salariés apparié à l'Échantillon démographique permanent, la trajectoire salariale sur presque vingt ans d'une cohorte d'individus âgés de 18 à 25 ans en 2002 et restés au sein du même secteur sur toute la période. Nous observons les salaires nets médians au fil des ans de cette population dans le public et le privé, et les rapportons au salaire net médian de l'ensemble de la population à chaque date : ce faisant, on caractérise l'évolution de leur position salariale relative dans la société au fil de leur carrière. Suivre des salariés continûment en emploi pendant vingt ans induit nécessairement que la trajectoire salariale analysée est celle d'une population particulièrement stable, dans le public comme dans le privé[1] (voir Encadré méthodologique en Annexe 9). À l'instar de la partie étudiant différentes cohortes à partir du panel Tous salariés (voir section 2.3 *supra*), l'étude de trajectoire mobilise la notion de salaire net annualisé.

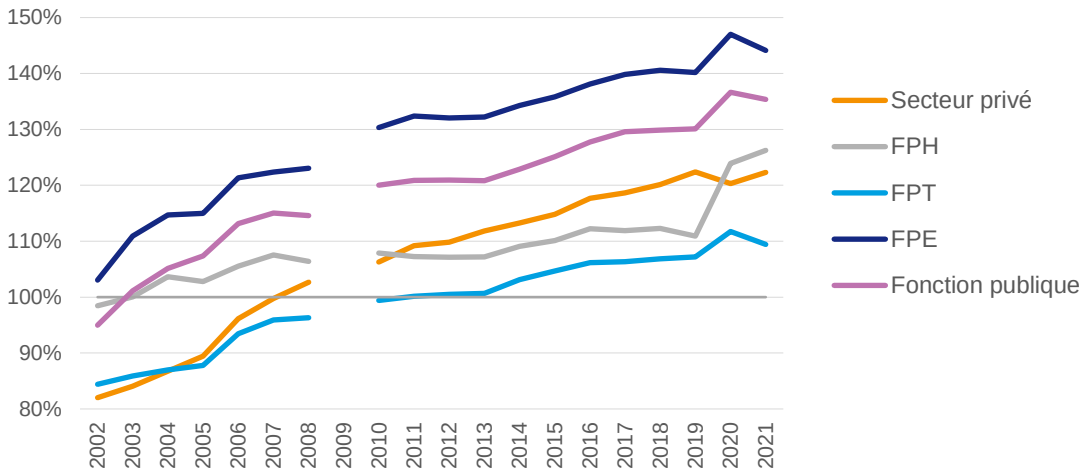
Pour les jeunes du début des années 2000, la position salariale relative progresse globalement moins dans le public que dans le privé sur vingt ans

Le Graphique 100 rend compte d'abord de l'effet d'une carrière salariale croissant au fil du temps. Les « jeunes » commençant leur carrière au début des années 2000, quel que soit leur secteur, connaissent sur vingt ans une progression de leur position salariale dans la société (leur salaire médian rapporté à celui de l'ensemble de la population progresse à chaque date).

En début de période, les jeunes du secteur privé se situent en bas de la distribution salariale globale, avec un salaire médian inférieur de 18 % à celui de l'ensemble de la population. Les débuts de carrière dans la fonction publique d'État et hospitalière se font en 2002 à un niveau de salaire nettement supérieur aux jeunes du privé et au-dessus du salaire médian de l'ensemble de la population, du fait d'un niveau de diplôme moyen d'entrée dans l'emploi plus élevé (allant aussi avec un âge d'entrée plus élevé). Ainsi les agents publics « jeunes » en 2002 ont alors un salaire médian de près de 1 564 euros, soit 95 % du salaire médian de l'ensemble de la population.

[1] La condition est que l'individu reste dans le même secteur entre 2002 et 2021. Ce faisant, on élimine de l'analyse les agents susceptibles d'avoir changé de fonction publique, notamment à l'occasion de processus de décentralisation / transferts aux collectivités locales de certaines missions et personnels durant les années 2000. De fait, dans la fonction publique on élimine l'essentiel des contractuels qui ne demeurent pas vingt ans d'affilée, et les cohortes portent essentiellement sur des titulaires. 2009 n'est pas considéré ici car le panel subit une rupture de série majeure suite à l'introduction du SIASP. En 2013, les CPSO sont intégrés dans la rémunération des agents privés, faisant accroître –artificiellement – la rémunération moyenne de 1,6 %.

Graphique 100 – Évolution du salaire médian en parts du salaire médian global pour les individus qui avaient entre 18 et 25 ans en 2002 et qui sont restés dans le même secteur sur la période



Note : l'évolution de la position relative des agents publics en 2020 provient des revalorisations au sein de la FPH d'une part, et d'autre part d'un effet dénominateur. Le secteur privé a fortement recouru à l'activité partielle, contrairement à la fonction publique. Les indemnités versées n'étant pas comptées comme du salaire, elles ne sont pas incluses dans le calcul ici présent. Ce faisant, le salaire médian global de la population a baissé, augmentant mécaniquement la position relative des agents de la fonction publique.

Champ : France hors Mayotte. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : parmi les individus qui avaient entre 18 et 25 ans en 2002 et restés au sein du secteur privé tout au long de leur carrière, leur salaire médian en 2021 est 22 % supérieur au salaire médian global.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent - calculs France Stratégie

Dix-sept ans plus tard – soit jusqu'en 2019 afin d'éliminer l'effet Covid (voir Encadré 23 *supra*)[1], le salaire médian de ces jeunes a progressé en termes réels de 52 %, avec une amélioration de leur position salariale relative de 37 %. Le salaire net réel des « jeunes » du privé a progressé de 65 % en termes réels – de 1 350 à 2 231 euros – et est supérieur de 22 % au salaire médian de la population, avec une progression de la position relative de 49 %. En termes d'attractivité, cela peut être interprété comme le fait que sur les vingt années suivant le début de carrière, être dans la fonction publique permet une progression salariale relativement moins valorisante « socialement » que dans le privé.

Les agents « jeunes » de la fonction publique hospitalière voient quant à eux leur progression salariale assez limitée jusqu'en 2019, leur salaire médian s'établissant à 111 % du salaire médian global, en hausse de seulement 12 points depuis 2002. Les

[1] Le chômage partiel, non comptabilisé comme du salaire, a mécaniquement fait baisser les niveaux de rémunération au sein du secteur privé. Ce faisant, le salaire médian global de la population a baissé, améliorant la position relative salariale des agents de la fonction publique.

politiques exceptionnelles mises en place durant le Covid ont permis à leur salaire relatif de bondir de 15 points sur les deux dernières années et d'endiguer cette tendance qui pouvait être lue comme un déclassement relativement aux autres salariés, notamment du privé.

Les jeunes de la fonction publique territoriale démarrent aussi en bas de la distribution salariale comme ceux du privé – du fait d'une structure d'emploi plus proche des jeunes du privé en termes de qualification. Néanmoins leur progression dans l'échelle des salaires est plus faible que pour ceux du privé. Elle est plus forte que dans la fonction publique hospitalière par exemple jusqu'en 2017 (l'écart au salaire médian global entre ces deux fonctions publiques passe de 13 points en 2002 à 3 points en 2019 ; mais les mesures exceptionnelles Covid rétablissent plus que l'écart initial en 2021).

Ces lectures comparatives entre public et privé sont à prendre avec précaution, compte tenu de limites de l'exercice. Il est à certains égards normal que le salaire moyen à l'entrée dans l'emploi soit plus faible dans le privé du fait qu'il n'y a pas de sélectivité ou de concours sur diplôme comme dans le public ; il est normal que la progression soit ensuite plus rapide.

Des différences de trajectoires salariales entre public et privé selon le diplôme et le genre

L'évolution salariale de cette cohorte de jeunes sur 2002 et 2021 peut en effet être analysée plus finement en distinguant par sexe et niveau de diplôme, ce qui permet de nuancer aussi les analyses au sein de la vaste catégorie des jeunes en début de carrière « de 18 à 25 ans » (voir Graphique 101). Cette analyse confirme ce qu'on retrouve par ailleurs dans la littérature (Fougère et Pouget, 2003 ; Daussin-Bénichou *et al.*, 2014) et les enseignements ci-dessus différenciant la position salariale de départ.

Pour les niveaux de formation inférieurs à bac + 4, il existe des gains relatifs à être dans la fonction publique par rapport au privé en début de carrière, surtout pour les femmes. Cet avantage persiste pour les femmes au fil de la carrière, alors qu'il disparaît vite pour les hommes au cours des années 2000 (voir Encadré 27 sur les écarts de salaire entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique).

Pour les individus de 18 à 25 ans les plus diplômés en 2002 évoluant au sein du secteur public (bac + 4 et dessus), le salaire médian en début de période est juste au-dessus de celui de l'ensemble de la population. Pour les hommes, après des salaires qui croissent parallèlement, l'écart de salaires médians devient très nettement en faveur des salariés du privé et ne fait que s'amplifier, témoignant d'une progression salariale plus lente dans le public. Pour les jeunes femmes les plus diplômées, la trajectoire est différente : celles travaillant dans le secteur public bénéficient au tout début de la carrière d'un léger

avantage salarial relatif par rapport au privé, mais celui-ci s'estompe vite et se transforme, comme pour les hommes, en désavantage[1].

Le diplôme permet donc de jouir d'une rémunération d'entrée élevée par rapport à l'ensemble de la population, mais pour les hommes comme pour les femmes la croissance est ensuite moindre dans la fonction publique que dans le privé. Ces évolutions différenciées peuvent nuire à l'attractivité salariale de la fonction publique en termes de carrière.

Encadré 27 – Différentiel de salaire dans la fonction publique entre hommes et femmes

Pour ce qui est du secteur public, le différentiel salarial en faveur des hommes peut provenir de quatre effets : l'effet temps de travail, les femmes étant plus en temps partiel ; l'effet de ségrégation, c'est-à-dire le fait que la répartition des hommes et des femmes au sein des différents corps ne soit pas homogène ; un effet démographique, du fait que la répartition des genres au sein des différents grades et échelons dans un même corps ne soit pas homogène ; et enfin l'effet des primes, induit par une inégale distribution des heures supplémentaires et des caractéristiques du poste (sujétion, localisation géographique, fonctions, etc.) selon le genre[2].

En 2021, le taux de prime – part des primes et indemnités dans le salaire brut – des femmes était de 21 %, contre 27 % pour les hommes[3]. Cet écart est cependant à nuancer selon la PCS considérée. Les taux de primes des femmes et des hommes sont respectivement de 21 % et 26 % pour les cadres et les professions intermédiaires ; 23 % et 29 % pour les employés et les ouvriers.

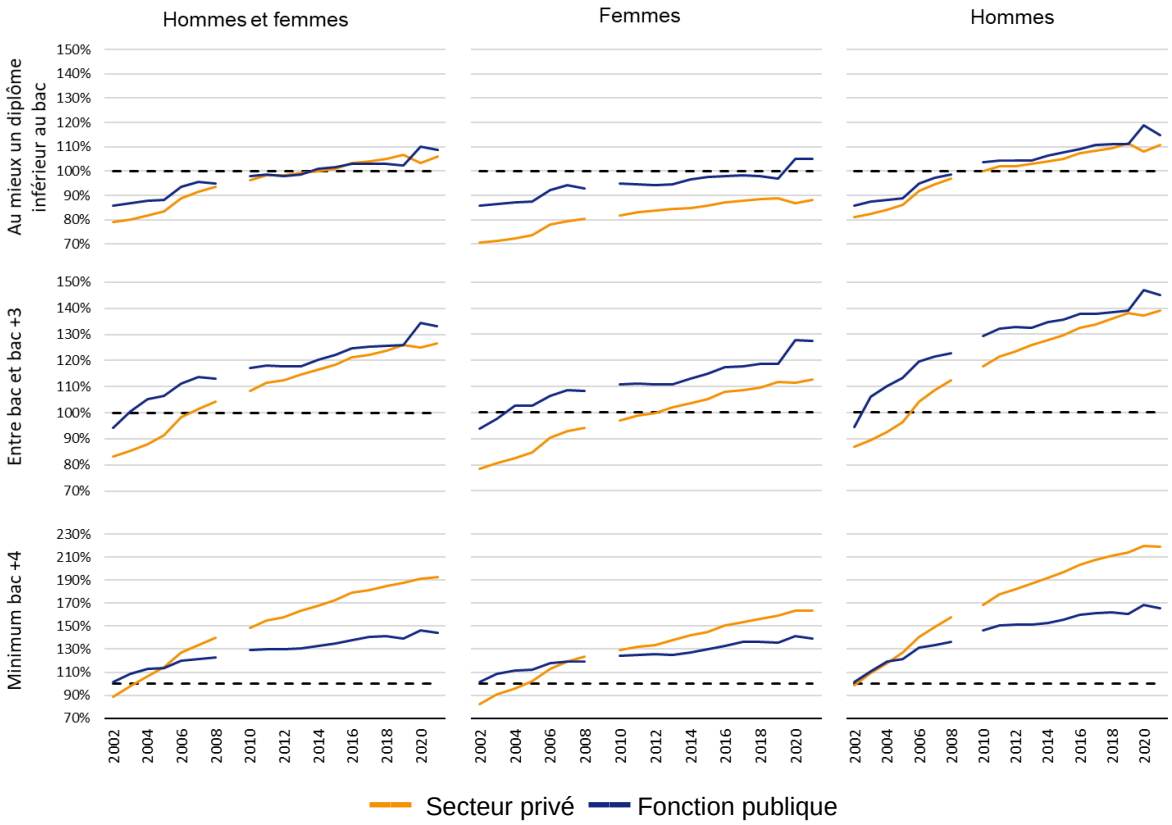
L'effet prime, bien qu'il soit en défaveur des femmes, semble cependant être le facteur le moins explicatif des trois. Au sein des ministères de la fonction publique d'État, il expliquerait environ 22 % du différentiel de salaire entre les hommes et les femmes, contre 23 % pour l'effet démographique et 55 % pour l'effet de ségrégation (ce dernier représentait 65 % de l'écart de salaire en EQTP en 2013).

[1] Ici aussi il faudrait affiner le diagnostic pour tenir compte de l'évolution différenciée du recours au temps partiel entre les hommes et les femmes et entre le public et le privé ; le salaire net annualisé utilisé ici ne corrige pas ces durées, si bien qu'une hausse du temps partiel en cours de carrière pour l'une des populations peut peser sur le salaire médian.

[2] DGAFP/Sdessi (2024), « Les écarts de rémunération brute entre les femmes et les hommes fonctionnaires dans les ministères se réduisent de cinq points en dix ans », *Études et Statistiques*, mars.

[3] Insee, SIASP 2021.

Graphique 101 – Évolution du salaire médian relatif pour les individus ayant entre 18 et 25 ans en 2002 et étant restés dans le même secteur jusqu'en 2021



Champ : France hors Mayotte. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : parmi les femmes restées au sein du secteur privé tout au long de leur carrière, qui sont jeunes et ayant au moins un bac + 4 en 2002, leur salaire médian en 2021 était 63 % supérieur au salaire médian global de 2021.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent - calculs France Stratégie

La problématique de l'attractivité nous a conduits notamment à recentrer notre étude sur les individus jeunes en début de carrière (voir Graphiques 100, 101 et 102). Toutefois, il est aussi intéressant d'étudier les dynamiques de deuxième partie de carrière, en considérant les trajectoires des individus ayant entre 26 et 33 ans au début de la période (voir Annexe 10).

Selon que l'on choisisse les jeunes ou les âges moyens en 2002, nous observons des phénomènes similaires sur les interactions entre le diplôme, le secteur et le sexe. Nous notons néanmoins que la croissance des salaires s'effectue dans une moindre mesure en seconde partie de carrière qu'en première, et ce tous diplômes confondus.

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 14

Le salaire des enseignants 2/2

Si l'on restreint notre échantillon aux individus ayant entre 18 et 25 ans au début de la période, nous remarquons que les enseignants moyennement diplômés jouissent d'une meilleure position salariale les quinze premières années de leur carrière. Bien que l'écart entre les enseignants et les autres agents publics reste constant, environ 16 points de salaire médian, l'écart entre les jeunes enseignants et leurs homologues du privé chute, passant de 27 points au début de la carrière à 16 points en 2017.

Si l'on se concentre sur les jeunes salariés les plus diplômés, donc disposant au minimum d'un bac + 4, on constate un point de départ très avantageux pour les enseignants, qui gagnent 10 % de plus que le salaire médian. Toutefois, ils connaissent peu de croissance salariale, si bien qu'ils se font doubler au bout de cinq ans par les jeunes du privé et par les agents publics très diplômés, signe d'un double déclassement. En 2017, quinze ans après le début de la cohorte, les salariés très diplômés du privé et du public – qui étaient jeunes au début de la période – gagnaient respectivement 41 et 20 points de plus de salaire médian que leurs homologues enseignants.

Il est possible d'approcher les carrières salariales au travers de l'étude de grilles indiciaires et non des salaires effectifs. Bouzidi *et al.*, analyse en 2007 les grilles indiciaires des enseignants des trois degrés et concluent que la valeur réelle des carrières des agrégés du secondaire, des maîtres de conférences et des professeurs d'université a baissé de 20 % entre 1981 et 2004. La situation des enseignants certifiés s'est aussi dégradée, mais des mesures, comme la création d'une hors classe en 1990, ont permis de contenir la chute. Pour les enseignants du premier degré, c'est bien la création du corps des professeurs des écoles qui a permis une amélioration de leur sort. Schwengler (2021) montre que le salaire réel des enseignants du primaire et du secondaire a chuté de 28 % entre 1982 et 2008.

Sur une période plus récente, Schwengler a montré que le salaire réel des enseignants du premier et du second degré a baissé de 8 % entre 2000 et 2016, induisant un double déclassement. Un déclassement tout d'abord vis-à-vis des salariés du privé qui ont vu leur salaire réel croître de 9 % sur la même période, imputable notamment à la hausse des retenues sociales pour les enseignants accompagnée d'un gel du point d'indice. En second lieu, le déclassement des enseignants se fait aussi vis-à-vis des autres fonctionnaires, ces derniers ayant bénéficié d'un accroissement du niveau indemnitaire sur la période, compensant partiellement les conséquences du gel du point d'indice.

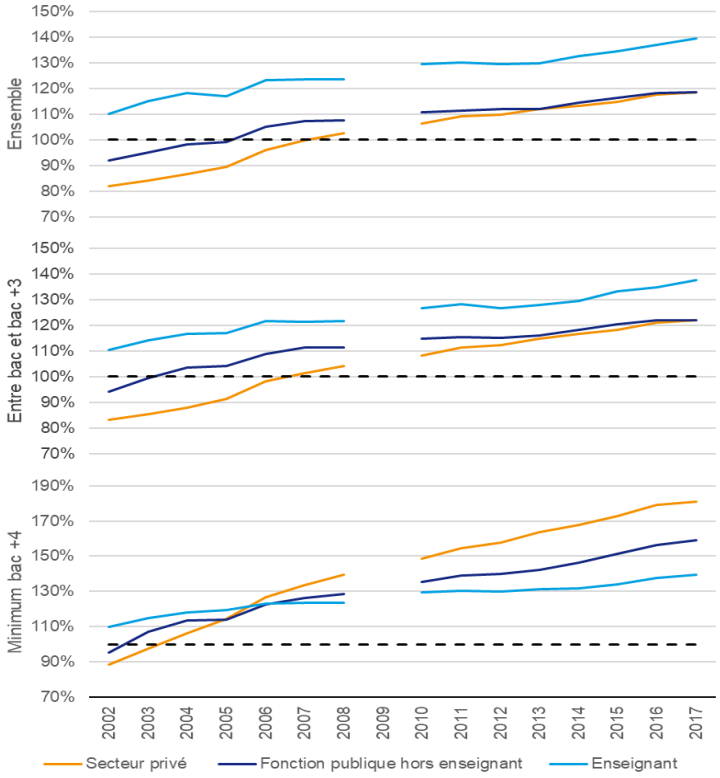
Les travaux récents de Nos services publics[1] reprennent cette approche par les grilles indiciaires et la prolongent en incluant une partie indemnitaire au travers de « cas types ». Ils soulignent notamment l'insuffisance de la politique indemnitaire menée qui ne cesse de

[1] Collectif Nos services publics (2023), « "Monter un escalator qui descend". Comment le gel du point et la politique de primes neutralisent la progression de carrière des enseignants », note, avril.

croître face à la dégradation des carrières salariales imputables aux politiques de gel du point. En outre, les mesures de revalorisation annoncées en avril 2023 ne feraient progresser le pouvoir d'achat que d'un tiers des enseignants.

Chancel[1], prolongeant les travaux de Bouzidi *et al.* (2007) sur la base des grilles indiciaires, met aussi en avant la dégradation du rapport entre salaire brut d'entrée (rémunération indiciaire minimale hors prime) d'un enseignant du second degré et le Smic sur longue période : de près de 2,2 fois le Smic en 1980, il passe à 1,1 fois le Smic en 2024, matérialisant un déclassement des enseignants par rapport au salaire minimum. L'intégration des primes de base en 2024 ne relèverait ce ratio qu'à 1,38. Ce « déclassement » relatif au Smic vaut aussi dans le privé et chez les cadres, du fait de la hausse du Smic et du tassement des échelles salariales.

Graphique 102 – Évolution du salaire médian relatif pour les individus ayant entre 18 et 25 ans en 2002 et étant restés dans le même secteur jusqu'en 2017



Champ : France hors Mayotte. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : les enseignants jeunes en 2002 et restés dans l'enseignement sur toute la période gagnent en 2017 140 % du salaire médian.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent - calculs France Stratégie

[1] Chancel L. (2024), « La chute des salaires des enseignants en France (1980-2024) », document de travail.

En synthèse, l'insatisfaction salariale qu'expriment les agents publics dans certaines enquêtes peut être liée à leur niveau de vie ou à un sentiment de déclassement social, mais elle se nourrit aussi du sentiment de ne pas pouvoir « bien faire son travail », de la perte de sens ou de la non-reconnaissance des qualifications. Mais même pour des travailleurs qui, bien souvent, ont acté un choix de carrière reléguant la rémunération au second plan de leurs motivations, on ne peut faire abstraction du fait que le système de rémunération public, complexe, fragmenté et parfois inconstant, a pu affecter l'attractivité salariale ces dernières décennies.

L'analyse croisée des indicateurs agrégés de salaire moyen fait ressortir une hausse modérée de pouvoir d'achat sur la période 2011-2021 sur l'ensemble de la fonction publique mais variable selon les versants, les catégories d'agents et les périodes prises en compte. Elle est essentiellement tirée par les mécanismes d'ancienneté, les mesures catégorielles, primes ou indemnités pour soutenir les plus bas salaires, et en second lieu par des mesures d'ordre général (du fait du gel du point d'indice). De multiples initiatives marquent les années 2015-2022 (PPCR, Ségur de la santé, Grenelle de l'éducation, etc.) pour essayer de corriger le manque d'attractivité à l'entrée dans la fonction publique, de revaloriser des catégories d'agents et de métiers, ou encore de dynamiser et consolider les grilles et carrières salariales. Dès lors, les gains sont différenciés par versants, catégories d'emploi ou catégories socioprofessionnelles, par leur importance et surtout leur temporalité, et au final en partie contrecarrés par l'inflation. La mobilisation de la partie indemnitaire plutôt qu'indiciaire semble tendanciellement privilégiée pour répondre aux enjeux de pouvoir d'achat ou de valorisation.

La modération des années 2010 s'inscrit dans la continuité des décennies précédentes mais semble s'accentuer. Le recours de plus en plus rare à la revalorisation générale du point d'indice comme levier de politique salariale d'ensemble y participe. La comparaison des trajectoires salariales de jeunes agents publics « en début de carrière » (trois cohortes de 18 à 25 ans suivies sur six ans sur trois décennies différentes) à partir des données en panel laisse entrevoir un tassement de leur progression salariale et de leur position salariale au fil du temps.

L'analyse de l'évolution de la dynamique salariale du public en regard de celle du privé fournit d'autres indices d'une perte d'attractivité relative. Certes, les salaires moyens ou en début de carrière sont structurellement plus élevés dans le public que dans le privé du fait de niveaux moyens de qualification à l'entrée plus élevés. Toutefois, l'évolution des salaires moyens en équivalent temps plein ou celle restreinte aux seules personnes en place semble avoir été plus favorable au secteur privé dans les années 2010.

L'analyse comparative des trajectoires salariales des jeunes salariés du privé et du public, sur des panels dans les années 1990 à 2010, laisse entrevoir un déclassement relatif de ceux du public, même si cela reste à nuancer notamment par niveau de diplôme.

Salaires moyens du public et du privé ont convergé tendanciellement sous l'effet d'un rapprochement de la structure de qualification entre les deux secteurs, mais aussi des dynamiques salariales. Ainsi, quand on suit la carrière salariale sur vingt ans de jeunes « débutant leur carrière » en 2002, on perçoit également une convergence en faveur de ceux du privé. Pour les moins diplômés, il peut y avoir un gain à être dans la fonction publique qui maintient globalement un positionnement salarial plus favorable au fil de la carrière que le privé. Un individu jeune a néanmoins des espérances de gains salariaux moindres dans la fonction publique, particulièrement s'il est un homme et très diplômé. Les femmes s'insérant sur le marché du travail disposent d'un avantage à être dans la fonction publique, avantage qui toutefois tend à s'estomper au cours de la carrière.

Si le levier salarial est pertinent au regard de ces tendances, sa mobilisation est loin d'être évidente. Comme cela a déjà été largement diagnostiqué lors de la conférence sur les perspectives salariales de 2021-2022, une partie de la perte d'attractivité tient autant à l'évolution des salaires en elle-même qu'à l'architecture du système de rémunération du secteur public, qui peut être perçu comme illisible au regard de trois objectifs qu'il doit atteindre : la préservation des moyens d'existence et du pouvoir d'achat tout au long de la carrière ; la valorisation des qualifications et des compétences et celle de l'évolution des responsabilités exercées ; enfin la reconnaissance de l'engagement, de la manière de servir. Ignorer la réalité d'un système de rémunération complexe, fragmenté, et tendanciellement moins valorisant pour les agents publics, ne permettrait pas de répondre aux frustrations ou au désintérêt croissant de la fonction publique en général.

Le développement des composantes indemnitaires, renvoyant à de multiples dispositifs parfois opaques et très inégalement diffusés entre les catégories d'agents, participe vraisemblablement à cette illisibilité. Développées pour compenser la faiblesse des grilles salariales ou conjuguées avec des mesures catégorielles et indiciaires pour garantir une progression minimale du pouvoir d'achat, ces composantes sont souvent éloignées des « primes » susceptibles de valoriser l'engagement individuel et collectif. La composante indiciaire, qui renvoie au salaire de base ou « fixe », est donc l'essentiel du revenu. Elle détermine encore la trajectoire du pouvoir d'achat et des droits futurs. Cette rémunération indiciaire, qui reste un signal externe fort, est assise sur le système de points – dévalorisé par le gel récurrent de sa valeur monétaire – et de grilles d'avancement qui ont pu perdre au fil des décennies leur capacité à valoriser tant l'entrée que le déroulement complet d'une carrière. Les initiatives telles que le protocole PPCR, Ségur de la Santé ou Grenelle de l'éducation varient dans leurs approches, entre renforcement du cadre indiciaire et développement de composantes indemnitaires ou variables. Ces alternances, en partie liées à des enjeux économiques et budgétaires de court (inflation) ou long terme (effet carrière), peuvent-elles réellement rendre intelligibles et convaincants les objectifs de revalorisation des métiers et carrières de ces réformes ?

Le rééquilibrage, de façon claire et stable, entre ces composantes, au regard d'objectifs bien définis, constitue probablement une façon de rétablir une attractivité salariale, et notamment du statut salarial du fonctionnaire.

Chercher à répondre à ce problème d'attractivité par le seul levier salarial, en dehors des autres dimensions (conditions d'exercice du travail, le sens du métier, la reconnaissance ou encore les contreparties statutaires, etc.), peut se révéler improductif ; à l'exception peut-être de quelques métiers où la concurrence entre le public et le privé – et où la possibilité de passer de l'un à l'autre existe – est d'une telle ampleur qu'il faut agir sur ce levier prioritairement (par exemple pour les métiers de l'informatique). Une analyse plus fine croisant conditions de travail des métiers et valorisation salariale permet de compléter l'analyse.

CHAPITRE 8

LA QUALITÉ DES EMPLOIS : UN FACTEUR CENTRAL DE L'ATTRACTIVITÉ

Si la question des rémunérations est centrale, comme nous venons de le voir, elle renvoie à une multitude de situations très hétérogènes. Surtout, elle ne peut s'analyser indépendamment des conditions de travail. Ce que montre notre étude qualitative, c'est que le plus souvent les agents (mais aussi parfois les viviers) considèrent leur rémunération insuffisante au regard de leurs conditions de travail.

À la question de l'enquête Conditions de travail « Considérez-vous être mal payé compte tenu du travail que vous réalisez ? », en 2019, 43 % des salariés du public répondaient par l'affirmative, contre 34 % de ceux du privé.

Si, dans cette enquête, l'ensemble des « familles professionnelles » (FAP) publiques (qui correspondent à des métiers essentiellement exercés dans le secteur public) enregistrent des taux élevés d'insatisfaction salariale, ce sont les agents de catégorie C avec 48 % et les enseignants avec 42 % qui sont les plus concernés. La situation est peut-être plus frappante pour les seconds, car les métiers qualifiés du privé sont beaucoup moins concernés par ce phénomène (entre 20 % et 25 % pour les métiers de cadres). En revanche, il faut noter que cette insatisfaction chez les enseignants n'est pas nouvelle, et aurait même plutôt tendance à baisser légèrement (- 4 points) entre 2013 et 2019. Les catégories B et C ainsi que les métiers de sécurité publique ne sont pas épargnés, mais enregistrent des niveaux d'insatisfaction plus proches de ceux des métiers comparables dans le privé.

En ce qui concerne les « métiers mixtes », soit les métiers présents dans le privé et le public, on constate avant tout de forts « effets métiers[1] » quant à cette insatisfaction. Les métiers du soin comme aides-soignants et infirmiers enregistrent des niveaux d'insatisfaction record (respectivement 63 % et 56 %), avec des hausses considérables

[1] Au sens où c'est davantage la nature de l'activité exercée au sein du métier que le statut et le secteur d'activité (public ou privé) qui permet d'expliquer les résultats des indicateurs.

entre 2013 et 2019 (+ 15 et + 16 points de %). Mais cela concerne aussi bien les salariés du public que du privé. Pour les autres métiers mixtes, c'est variable : les jardiniers, les travailleurs de l'action culturelle et ceux du bâtiment semblent plus insatisfaits de leur salaire dans le public, là où les cuisiniers ou les métiers de l'action sociale semblent plus satisfaits que leurs homologues du privé.

Ces niveaux d'insatisfaction plaident en faveur d'une analyse des conditions de travail. Notamment lorsque l'on sait que les travaux empiriques sur les difficultés de recrutement montrent que des conditions de travail difficiles constituent une dimension clé des déficits d'attractivité[1].

France Stratégie a récemment publié des travaux sur « la qualité des emplois » à l'échelle des métiers[2]. Dans la lignée d'une littérature cherchant à inclure l'ensemble des dimensions de l'emploi et des conditions de travail ayant des conséquences sur la situation objective et sur les trajectoires observables des travailleurs, cette approche intègre six dimensions principales : salaires, conditions d'emploi, conditions de travail, temps de travail, perspectives de carrière et dialogue social. Ces travaux soulignaient d'ailleurs que l'indice global de satisfaction professionnelle est autant corrélé à la rémunération qu'aux autres dimensions, ce qui souligne l'importance de ces dernières.

Nous nous proposons de reprendre ici un cadre d'analyse similaire (voir l'Encadré 1 de l'introduction de la Seconde Partie), pour nous intéresser à certains éléments spécifiques qui nous semblent importants pour saisir les enjeux d'attractivité de la fonction publique, notamment en comparaison avec le secteur privé. Cette analyse comparée des conditions de travail entre public et privé montre une situation en moyenne plus favorable dans le public que dans le privé mais avec des points d'alerte pour certains métiers, en particulier en ce qui concerne les risques psychosociaux et les attentes en termes de management et d'organisation du travail (section 1). Mais un fort sentiment de perte de sens au travail prédomine chez les agents, en lien avec les évolutions du fonctionnement de la fonction publique (section 2), ce qui présente des risques à la fois sur leur capacité à rester dans l'emploi, et sur la perception du travail qu'en ont les viviers potentiels (section 3). Il en résulte la nécessité de préserver et de renforcer les éléments d'attractivité, en particulier la possibilité de concilier vie professionnelle et vie personnelle (section 4).

[1] Niang M., Chartier F. et Lainé F. (2022), « Les tensions sur le marché du travail en 2021. Au plus haut niveau depuis 2011 », *Dares Résultats*, n° 45, Dares, septembre.

[2] Donne V. et Erhel C. (2023), « Qualité de l'emploi : une question de métiers ? », *La Note d'analyse*, n° 130, France Stratégie, décembre.

1. Conditions de travail : une situation plus favorable dans le public mais des signaux d'alerte

L'analyse des conditions de travail couvre des dimensions d'ordre physique et psychosocial. Elle consiste à rendre compte de l'exposition à certaines contraintes engendrant des risques pour la santé du travailleur en la rapportant aux ressources dont il dispose pour y faire faire face. De quelle façon les agents de la fonction publique sont-ils exposés à ces contraintes et le sont-ils autant ou différemment que les salariés du secteur privé ? Les spécificités du secteur public – non soumis aux mêmes contraintes de rentabilité financière – ont-elles un effet sur l'exposition à ces risques et préservent-elles les agents ?

L'enquête Conditions de travail qui interroge tous les trois ans[1] les actifs occupés et les employeurs à la fois du secteur privé et du secteur public, permet de produire une analyse comparée des conditions de travail et des expositions à des risques physiques et psychosociaux des personnes en emploi dans ces deux secteurs. Son approche par métiers, permet de comparer le niveau d'exposition déclaré[2] par les salariés du privé et les agents du public (tous statuts confondus), au sein de métiers exercés dans les deux secteurs – appelés ici « métiers mixtes » – ou en rapprochant des métiers relevant majoritairement du secteur public (« métiers publics ») et des métiers du privé avec lesquels ils partagent des caractéristiques (du point de vue du niveau de qualification et de la nature des tâches notamment). La dernière édition de l'enquête Conditions de travail, réalisée en 2019, dresse un panorama général de la période antérieure au Covid.

Cette approche permet d'identifier les atouts « comparatifs » relatifs au fait de travailler dans le secteur public mais aussi de mettre en lumière les points d'attention et de vigilance à traiter pour améliorer l'attractivité des métiers du secteur public.

1.1. Contraintes physiques : une fonction publique plutôt moins exposée que le privé sauf pour la fonction publique hospitalière

L'un des indicateurs permettant de mesurer l'exposition aux « contraintes physiques » renseigne sur la part des salariés qui se déclarent exposés à au moins trois contraintes parmi une sélection (rester longtemps debout, rester longtemps dans une autre posture

[1] L'Enquête Conditions de Travail de la Dares est réalisée tous les trois ans et comprend deux volets (« individus » et « employeurs »). Sauf précision, les chiffres présentés dans ce rapport sont issus de la dernière version de l'enquête, datée de 2019. Les traitements ont été réalisés par France Stratégie.

[2] L'approche retenue consiste en effet à analyser de manière complémentaire indicateurs « objectifs » et indicateurs « subjectifs » (liés à des perceptions). Ce qui s'inscrit dans la lignée des recommandations internationales en termes de mesure de la qualité de l'emploi. Lire à ce propos European Commission (2001), « *Employment and Social Policies: A Framework for Investing in Quality* », juin.

pénible ou fatigante sur la durée, effectuer des déplacements à pieds longs et fréquents, porter ou déplacer des charges lourdes, subir des secousses ou des vibrations). Dans l'ensemble de la fonction publique, 32 % des personnes déclarent y être exposées contre 36 % dans le privé. Mais cette exposition varie fortement selon les versants, et les agents de la fonction publique hospitalière (FPH) sont beaucoup plus exposés : 54 % contre 21 % dans la fonction publique d'État (FPE) et 34 % dans la fonction publique territoriale (FPT)[1]. Au sein de la FPH, les contraintes les plus citées sont celles de « rester longtemps debout », d'« effectuer des déplacements à pieds longs et fréquents » et « porter ou déplacer des charges lourdes ». On retrouve aussi cette surexposition de la FPH par rapport au privé et aux deux autres versants, pour d'autres contraintes physiques, notamment le fait d'« effectuer des mouvements douloureux et fatigants » et d'« être en contact avec des produits dangereux ».

L'exposition n'est pas la même non plus selon les catégories professionnelles. Dans la fonction publique comme dans le privé, les ouvriers sont plus exposés que les autres aux contraintes physiques.

Si l'exposition aux contraintes physiques varie fortement selon les versants, le statut ne semble pas être un critère discriminant. Dans une étude portant spécifiquement sur les contractuels (CDD et CDI) de la FPE[2], les auteurs ne constatent pas de surexposition les concernant, comparés aux titulaires[3]. Les facteurs déterminants sont la position dans l'emploi et le versant de la fonction publique. Ils précisent qu'« il faut toutefois rester prudent avec l'interprétation de cette moindre exposition puisque les données de l'enquête Conditions de travail-risques psychosociaux de 2016 sont déclaratives : elle peut aussi découler d'une moindre connaissance des risques en raison d'une moindre prévention ou d'une moindre connaissance du poste » ou à des formes de déni (voir Encadré 33).

Si la fonction publique apparaît globalement moins exposée aux contraintes physiques que le secteur privé (à l'exception de la FPH), est-ce lié à une meilleure prévention/gestion des risques (voir Encadré 28) ou à des différences structurelles liées à la nature des métiers et des activités ? Une analyse au sein de chaque métier entre fonction publique et secteur privé ne semble pas révéler de « protection » systématique à l'avantage de ceux exerçant

[1] Castéran-Sacreste B. et Chédorge-Farnier D. (2023), « Les conditions de travail dans la fonction publique avant la crise sanitaire », *Point Stat*, n° 39, DGAFP - Sdessi, janvier.

[2] Mias A., Barlet B., Mascova E. *et al.* (2023), « Conditions de travail et trajectoires d'emploi pour les contractuels de la fonction publique d'État : une approche qualitative par cas-type », *Études, recherche et débats*, n° 5, DGAFP - Sdessi, mars.

[3] Dans les résultats de l'enquête Conditions de travail-risques psychosociaux (2016), Dares.

leur métier dans la fonction publique. Le constat est le même en ce qui concerne le taux d'accidents déclarés[1].

Sur ces indicateurs, la situation des métiers essentiellement publics est relativement plus favorable que celle de l'ensemble des salariés sauf pour les métiers de la sécurité, très exposés sur le plan physique : 47 % des policiers, pompiers, militaires (et plus particulièrement 61 % des agents de police municipale) déclarent une exposition à ce risque pour 35 % chez les agents de sécurité et de surveillance (secteur privé uniquement). Ils déclarent également plus souvent des accidents.

On notera également que l'exposition à des risques physiques n'est pas négligeable pour les enseignants : 18 % d'entre eux déclarent une exposition à des contraintes physiques[2] (20 % pour les professeurs des écoles mais également 18 % pour les professeurs du secondaire), alors qu'ils ne sont que 4 % chez les cadres de la fonction publique et 3 % pour les cadres des services administratifs, comptables et financiers dans le secteur privé.

Pour les « métiers mixtes » difficile de tirer un enseignement univoque. Dans les métiers du soin, l'exposition est plus forte dans le public pour les aides-soignants (66 % pour 56 %) et comparable pour les infirmiers (57/58 %). Le constat est en revanche plus ambigu pour ce qui est des métiers peu qualifiés, par définition plus exposés. Si certains métiers sont sensiblement plus protégés dans le public, comme les agents d'entretien ou les métiers du bâtiment, c'est l'inverse pour les jardiniers, les cuisiniers ou les agents de services hospitaliers (qui font partie des agents d'entretien). Au sein de ces métiers, les situations sont comparables pour les accidents déclarés dans le public et dans le privé.

Ce n'est donc pas le statut qui protège des contraintes mais plutôt la composition de la fonction publique en termes de métiers. À métier comparable et fortement exposé, la situation n'est pas forcément meilleure dans la fonction publique.

[1] Question : « Accident : dans les douze derniers mois, au cours de votre travail, avez-vous eu un ou plusieurs accidents, même bénins, qui vous ont obligé à vous faire soigner ? ».

[2] À titre illustratif, on peut mentionner aussi le résultat suivant : en 2019, 86 % des enseignants du premier degré et 70 % des enseignants du second degré déclarent que leur métier leur impose une station debout sur la durée contre 12 % des autres cadres. Dion É. (2024), « Les enseignants : des cadres au contact du public qui se sentent utiles mais en manque de manque de reconnaissance », *Note d'information*, n° 24.02, Depp, janvier.

Encadré 28 – Quelle intensité des mesures de prévention dans la fonction publique[1] ?

Dans la fonction publique : 51 % des employeurs rédigent ou actualisent leur DUERP (document unique d'évaluation des risques psychosociaux) (et 70 % dans la FPH). Dans le secteur privé, c'est 46 % des établissements. Cette documentation est portée à la connaissance des salariés dans 77 % des cas seulement dans le privé et dans 84 % des cas dans la fonction publique.

Dans le public comme dans le privé, plus la taille des établissements augmente plus les actions de prévention menées sont fréquentes : dans les établissements de 50 salariés ou plus (où les salariés sont exposés au moins à un risque) 9 salariés sur 10, dans le public comme dans le privé, déclarent bénéficier de mesures pour la prévention des risques physiques ou psychosociaux. Pour ceux de 10 salariés ou moins, ils sont 7 sur 10 à déclarer au moins une action pour les risques physiques et 4 sur 10 pour les risques psychosociaux, là aussi de façon équivalente dans le public et dans le privé.

1.2. Des risques psychosociaux importants qui alimentent une perte de sens

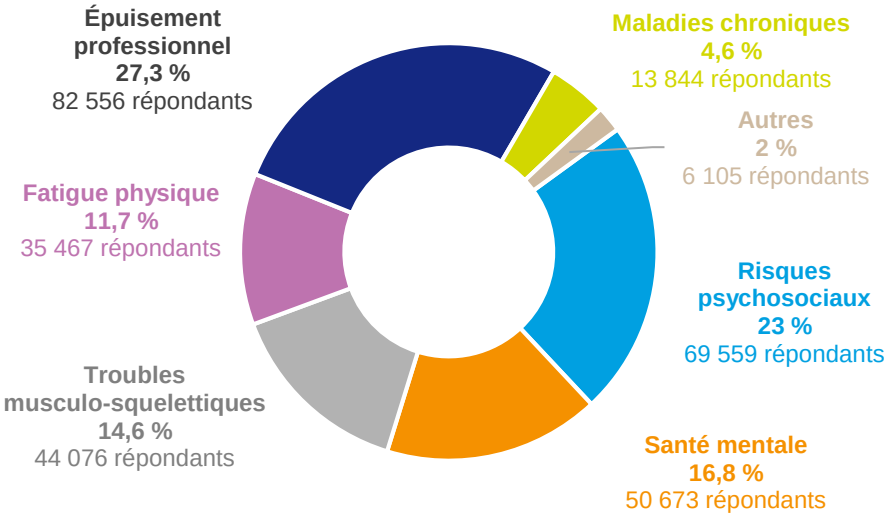
Outre les risques physiques, la qualité des conditions de travail dépend aussi des risques psychosociaux, entendus comme des facteurs qui sont liés à l'organisation du travail, aux pratiques de gestion, aux conditions d'emploi et aux relations sociales pouvant augmenter la probabilité d'effets néfastes sur la santé physique et psychologique des personnes exposées. Les caractéristiques des activités et des métiers qui composent la fonction publique, et en particulier la relation spécifique au public, sont centrales quant à la nature des risques psychosociaux auxquels sont soumis les agents.

[1] Amira S. (2024), « Comment les employeurs préviennent-ils les risques professionnels ? », *Dares Analyses*, n° 19, Dares, mars.

Encadré 29 – Les attentes des agents en matière de santé au travail (enquête DITP)[1]

Lorsqu'on interroge les agents sur leur demande d'attention prioritaire en santé au travail, les problématiques d'usure professionnelle et de risques psychosociaux apparaissent prioritairement avant la fatigue physique et les troubles musculo-squelettiques. La tendance s'inverse pour les agents de catégorie C.

Graphique 103 – Réponse à la question : « Quelles problématiques de santé au travail mériteraient actuellement d'être suivies en priorité par votre employeur ? »



Note : 106 514 répondants.

Source : enquête DITP+, synthèse des principaux enseignements de la consultation fonction publique+, 2023

De ce fait, on analyse ici cette dimension à partir des indicateurs suivants qui renseignent à la fois sur la qualité de la relation au public mais aussi sur celle du fonctionnement interne des organisations et des relations de travail :

- **Tensions avec le public** : proportion de salariés déclarant des situations de tensions dans leurs rapports avec le public (usagers, patients, élèves, voyageurs, clients, fournisseurs, etc.) *parmi les salariés travaillant au contact du public*.

[1] Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (2023), *Synthèse des principaux enseignements de la consultation FP+*, *Analyse quantitative*, octobre.

- **Intensité émotionnelle** : proportion de salariés qui se déclarent bouleversés, secoués, émus dans leur travail[1].
- **Travail sous pression** : proportion de salariés qui déclarent travailler sous pression.

Sur ces différents indicateurs, la situation dans le public semble relativement dégradée, d'une part en raison d'un sentiment d'augmentation de la violence des relations avec le public mais aussi pour des raisons liées au travail et en particulier à son intensification.

Des tensions (de plus en plus) fortes avec le public

La situation mesurée en 2019 montre des tensions liées à la nature des emplois, avec des situations particulièrement préoccupantes pour certains métiers. Les agents de la fonction publique sont plus souvent en contact direct avec le public que les salariés du privé (85 % contre 68 %). Parmi les salariés qui le sont, 51 % d'entre eux déclarent des tensions dans le public contre seulement 40 % dans le privé.

Si on compare la situation des catégories A, B, C (hors métiers de la sécurité, du soin et de l'enseignement, analysés séparément), les agents en contact avec le public se situent dans une situation proche de celle de l'ensemble des salariés du privé : 41 % des agents de catégorie A déclarent des tensions, 46 % des agents de catégorie B et 41 % des agents de catégorie C. Des niveaux également proches des métiers comparables du privé (cadres pour la catégorie A, métiers administratifs privés pour les catégories B et C).

Le constat est tout autre pour ce qui est des métiers de la sécurité publique, dont le niveau de tensions déclaré (78 %) se situe très largement au-dessus de celui de l'ensemble des salariés mais également des agents de sécurité privée (58 %). Le cas des agents de police municipale s'avère particulièrement préoccupant avec 91 % d'entre eux qui déclarent des tensions avec le public.

Les enseignants étant confrontés à des publics variés (élèves mais également parents), le niveau de tension qu'ils déclarent est également alarmant (58 % déclarent des tensions), avec un point d'alerte particulier pour les professeurs des écoles (64 %) et les directeurs d'établissements (88 %) (voir Encadré 33).

Parmi les métiers mixtes, dès qu'une différence notable existe entre fonction publique et secteur privé, les niveaux de tensions déclarés sont toujours plus élevés dans le public, comme pour les éducateurs spécialisés et les métiers de l'animation socioculturelle.

[1] Pluridimensionnel, cet indicateur renvoie à des enjeux d'organisation du travail autant qu'à ceux découlant de la qualité de la relation au public.

C'est également vrai dans les métiers du soin : les tensions y sont plus fortes dans le public que dans le privé, mais aussi par rapport au secteur libéral. Pour les infirmiers par exemple, 75 % des salariés du public déclarent des tensions contre 63 % des salariés du privé et 70 % des indépendants. Ces données font écho aux résultats de l'enquête qualitative qui soulignent le sentiment des agents d'une dégradation forte de la qualité du rapport au public ces dernières années. Les agents interrogés font état de manière quasi unanime d'une augmentation de la violence dans leurs interactions avec les usagers au cours des dernières années. Ce constat est commun à toutes les catégories d'agents interrogés, qu'ils soient enseignants, soignants, ou au contact du public au sein d'une administration, révélant ainsi une tendance généralisée et préoccupante au sein de divers secteurs de la fonction publique. Les enseignants interrogés, comme les agents de catégorie C, mentionnent des usagers de plus en plus agressifs à l'égard des agents. Cela peut à la fois s'expliquer par le sentiment d'une exacerbation générale de la violence dans les rapports sociaux mais aussi plus spécifiquement pour la fonction publique, d'une contestation de l'autorité des agents et d'un manque de respect envers les institutions qui s'accroît (voir Chapitre 5).

> « En tant que soignant on est toujours sur-mobilisés, et faut toujours prendre sur soi face aux patients de plus en plus exigeants, de plus en plus agressifs. »
> **(Entretien individuel – démissionnaires)**

> « Personnellement, en tant que policier, j'ai l'impression que mon travail est beaucoup plus dangereux qu'avant… Franchement à Marseille tout le monde est calibré… On arrête un type pour une infraction de la route, on a la main sur l'arme. On ne sait jamais sur qui on peut tomber. » **(Agents de catégorie C)**

> « Un jour un enfant m'a dit "De toute façon, c'est mon père qui te paye, c'est ses impôts"… en maternelle… » **(Étudiants en master MEEF)**

> « La fonction publique cristallise beaucoup de mécontentement, voire de haine alors que ce n'est pas l'agent qui décide. Donc vous pouvez être le tampon entre le politique et les personnes réfractaires à la politique du gouvernement. » **(Actifs en reconversion)**

Dans l'enquête Conditions de travail, entre 2013 et 2019, cette dégradation des relations avec le public ne s'observe que pour la FPH : la part des personnes déclarant des situations de tension avec le public passe de 55 % à 63 %, tirée notamment par une augmentation marquée chez les infirmiers. Dans les autres versants, comme dans le secteur privé cette part reste stable[1], à l'exception de la FAP « Armée, police, pompiers », qui connaît une explosion des tensions (+14 points de %), à un rythme deux fois plus élevé que le celui des agents de sécurité privée, en hausse également.

[1] Castéran-Sacreste B. et Chédorge-Farnier D. (2023), « Les conditions de travail dans la FP… », *op. cit*.

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 15

Tensions avec le public et soutien hiérarchique

Les sources permettant d'approcher la question du rapport au public (les élèves, mais aussi leur famille) des personnels de l'éducation nationale, enseignants et chefs d'établissement, offrent un tableau contrasté, voire paradoxal. D'une part, s'expriment dans les enquêtes qualitatives, une forte inquiétude face aux violences fortement nourrie par des événements graves récents (attentats) notamment dans l'éducation nationale, et le sentiment net d'une dégradation plus diffuse. La médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur s'inquiète dans son rapport annuel d'activité d'une « dégradation de la relation entre l'école et les familles » et de « l'agressivité montante » dont les personnels font l'objet, « phénomène que l'usage des réseaux sociaux contribue fortement à amplifier » et qui est selon elle l'une des causes du manque d'attractivité de la profession. Elle pointe, chez les enseignants « le sentiment d'une remise en cause de leur légitimité, de leur compétence et de leur autorité dans l'exercice quotidien de leurs missions (qui) s'accentue depuis plusieurs années ». La médiatrice attribue cette « vulnérabilité » et « l'anxiété croissante » des personnels à plusieurs phénomènes notamment l'école inclusive (l'accueil – parfois difficile – des élèves en situation de handicap pour lesquels les enseignants se sentent insuffisamment formés et accompagnés) et Parcoursup notamment, qui conduit les familles à exercer des pressions sur les enseignants et à remettre en cause les évaluations, plus généralement qu'à « la montée des comportements agressifs », qui se manifestent dès l'école primaire et se poursuivent ensuite. Notre enquête qualitative se fait l'écho de ces pressions.

> « Les parents, pour moi, c'est le gros point noir du métier, ceux qui remettent en question les punitions, les devoirs, une notation. De voir la différence entre quand moi j'étais élève où les parents étaient du côté de l'enseignant et là ils sont contre, ça m'horripile. »
> **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

Le Baromètre du bien-être au travail de l'Éducation nationale montre plutôt des taux de satisfaction relativement élevés sur les dimensions sécurité au travail et relations avec les élèves – moins sur les relations avec les parents. La Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) relève ainsi que « Les personnels de l'éducation nationale aiment, de manière générale, exercer dans leur école ou établissement : la satisfaction s'élève en moyenne à 7,0 sur 10. Le sentiment de sécurité dans et aux abords de l'établissement est estimé à 7,9 sur 10. Ces déclarations au printemps 2023 sont équivalentes à celles de l'édition 2022 de l'enquête. Elles font écho aux résultats des enquêtes de climat scolaire et de victimation menées par la DEPP auprès des personnels du premier degré (2022) et du second degré (2019) (…). Le sentiment d'être respecté par les élèves est évalué à un niveau élevé (7,3 sur 10), en moyenne à 6,3 sur 10 le sentiment d'être respectés par les parents d'élèves et à 5,7 sur 10 celui d'avoir le soutien de leur hiérarchie en cas de problème (sous-entendu, avec le public). Ces déclarations confirment les tendances observées lors de la première édition de

l'enquête.» Mesurés selon une autre échelle, les enseignants du primaire exprimaient alors le sentiment d'être «tout à fait» (60 %) ou «moyennement» (32 %) respectés par les élèves, respectivement 52 % et 36 % pour ceux du secondaire. «Le sentiment d'être tout à fait soutenus par ses collègues était partagé par 9 personnels sur 10 au printemps 2022, tandis que 67 % des personnels se disaient «tout à fait» ou «moyennement» soutenus par leur hiérarchie. Sur l'ensemble de ces aspects décrivant l'environnement de travail, les enseignants remplaçants expriment des avis moins favorables que la moyenne. Dans le premier et le second degré, ils évaluent à 6,5 sur 10 le sentiment d'être respectés par les élèves, soit 0,8 point de moins que l'ensemble des personnels. Les enseignants remplaçants du premier degré évaluent à 4,2 sur 10 le sentiment d'avoir le soutien de leur hiérarchie en cas de problème, soit 1,5 point de moins par rapport à l'ensemble».

Notre enquête qualitative montre le lien étroit entre la dégradation – ou plus généralement les difficultés – dans le rapport au public (parents en particulier) et le sentiment d'un faible soutien de la hiérarchie. Les enseignants éprouvent parfois durement des relations tendues ou conflictuelles qui mettent enjeu les émotions et la subjectivité des personnes.

> «Le fait de se sentir soutenue face à certaines situations, par exemple des conflits graves avec des parents devant lesquels je me suis retrouvée seule avec une dérobade évidente de la hiérarchie.» **(Contractuels)**

Au-delà du soutien, c'est parfois une véritable demande de protection de l'institution qui est réclamée par les enquêtés ayant déjà exercé. Le contexte des événements récents ayant frappé directement des enseignants a donné un écho particulier aux agressions et violences multiples dont les enseignants ont été ou s'estiment potentiellement les victimes. Plusieurs exemples d'agressions ont été donnés, questionnant les attitudes à adapter ou les réponses à apporter. L'écho donné à ces menaces virtuelles ou réelles semble d'autant plus fort que l'institution est jugée défaillante, dans l'évitement ou la délégation face à des actes témoignant d'un manque de respect à l'égard des enseignants :

> «Dans mon établissement, un enfant a agressé une enseignante avec des ciseaux. C'est un enfant difficile à gérer qui nous a déjà posé beaucoup de problèmes. On a appelé l'inspecteur qui nous a dit "Bon courage", et qui nous a fait comprendre qu'on a signé pour en chier. On est abandonnés par la hiérarchie.» **(Étudiants en master MEEF)**

> «Je suis d'accord sur le fait que l'administration fait tout pour cacher les choses. Certains quittent à cause de ça. Et oui, il y a de plus en plus de violence. Des faits très graves sont de plus en plus fréquents. Avant on était respectés, mais c'est plus vraiment le cas maintenant.» **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

> «Quand on a un élève violent, certains chefs d'établissement déplacent le problème. Il faudrait un vrai dispositif pour les élèves qui ont des problèmes de discipline. Les prendre en charge. Les problèmes de discipline, c'est aussi dans des établissements classiques.» **(Stagiaires et néotitulaires du public)**

Une intensité émotionnelle spécifique à la fonction publique ?

En complément, un autre indicateur peut être mobilisé sur cette dimension des risques psychosociaux, celui de « l'intensité émotionnelle ». Plus difficile à interpréter, il mesure la proportion de salariés qui « sont bouleversés, secoués, émus dans le travail » et renvoie autant à la qualité de la relation au public qu'à des enjeux d'organisation du travail ou de nature de l'activité. Pour autant, il permet de saisir un ressenti qui peut jouer sur l'impact de l'activité professionnelle sur la dimension psychologique des travailleurs. À nouveau les salariés du public déclarent plus souvent être concernés (19 % se déclarant émus/ secoués/ bouleversés pour 9 % dans le privé).

Du fait de leur nature, les métiers du soin sont très soumis à ce « risque émotionnel » dans le public comme dans le privé. Non seulement les travailleurs sont quasiment tous en contact avec le public mais surtout 87 % des salariés du secteur sont en contact avec des personnes en situation de détresse[1]. Mais l'on constate une plus forte « vulnérabilité » encore dans le public que dans le privé (respectivement 42 % et 33 % chez les infirmiers et 32 % et 27 % chez les médecins). Par contre, pour ces mêmes métiers, l'exposition à ces risques semble plus élevée encore chez les indépendants (55 % des infirmiers libéraux déclarent cette intensité et 42 % des médecins libéraux), en lien peut-être avec un exercice plus fréquent aux domiciles des patients et des relations interpersonnelles plus grandes.

La situation des enseignants est également très spécifique. 21 % des enseignants sont concernés par cette forte émotion contre 12 % de l'ensemble des salariés, les cadres de catégorie A le sont à 13 %, alors que ceux du privé (cadres des services administratifs, comptables et financiers) le sont à 6 % seulement. Les résultats sont supérieurs pour les métiers de la sécurité mais sans que l'on constate de différence entre les secteurs public et privé (16/17 %).

Une fonction publique qui n'est pas épargnée par le travail sous pression

Si les relations avec le public peuvent être l'un des facteurs de risques psychosociaux, la question de l'intensité du travail est aussi un indicateur important, mesurable à travers la déclaration de « travail sous pression[2] », qui analyse d'abord les effets des organisations de travail.

Si les missions de service public peuvent justifier une exposition spécifique des agents aux tensions liées à la relation avec le public, la question de l'intensification du travail est plutôt

[1] Drees (2016), *Enquête Conditions de vie-risques psychosociaux*. La question n'a plus été posée ensuite. Voir Pisarik J. (2021), « L'exposition à de nombreuses contraintes liées aux conditions de travail demeure, en 2019, nettement plus marquée dans le secteur hospitalier qu'ailleurs », *Études et Résultats*, n° 1215, Drees, novembre.

[2] Soit la proportion de salariés qui déclarent travailler « sous pression ».

au premier abord un marqueur du secteur privé, soumis à la concurrence et aux contraintes de rentabilité. Or les fonctionnaires ne sont pas protégés de cette intensification, et certains y sont même particulièrement soumis. Globalement, 34 % des salariés du public déclarent travailler sous pression pour 35 % des salariés du privé.

Ainsi, les parts de cadres de catégorie A (46 %) ou des enseignants (40 % dans le primaire et 41 % dans le secondaire) déclarant travailler sous pression se situent plutôt dans la fourchette haute des métiers de cadres du privé. Notons également un point d'alerte très marqué pour les directeurs d'établissements dont 72 % déclarent travailler sous pression[1]. Quant aux catégories B et C, on y enregistre des niveaux de pression (respectivement 35 % et 30 %) relativement comparables à ceux des métiers administratifs privés qualifiés.

Certains métiers cumulent à la fois la pression « du public » et celle de la charge de travail : les métiers du soin et de la sécurité. Dans ces deux cas, le travail sous pression y est sensiblement plus élevé pour ceux exerçant dans le public que dans le privé. 50 % des policiers, militaires et pompiers déclarent travailler sous pression, contre 39 % des agents de sécurité et de surveillance dans le privé.

Pour ce qui est des métiers du soin, on constate que l'écart entre hôpitaux publics et établissements privés s'est fortement creusé : dans le premier cas, la part des salariés travaillant sous pression est passée de 49 % en 2013 à 51 % en 2019 alors qu'elle diminuait dans les établissements privés de 44 % à 37 %[2].

On atteint ainsi en 2019, 68 % des infirmiers du public qui déclarent travailler sous pression, contre 48 % seulement dans le privé (et 49 % parmi les indépendants). Si cette détérioration est moins nette chez les médecins et les aides-soignants, le niveau de pression déclaré demeure supérieur dans le public que dans le privé (respectivement 57 % contre 48 % et 38 % contre 33 %).

Ce niveau élevé de risques psychosociaux dans la fonction publique n'est pas lié uniquement à la spécificité de la relation au public mais aussi à des facteurs organisationnels du travail. Il n'est ainsi pas sans lien avec les perceptions et attentes liées au management et aux relations de travail interne aux organisations.

[1] Les directeurs d'école et les personnels de direction des collèges et lycées déclarent d'ailleurs un « sentiment d'épuisement » un peu plus élevé que les autres personnels dans le Baromètre du bien-être au travail des personnels de l'Éducation nationale. Voir Radé É. (2022), « Premiers résultats du Baromètre du bien-être au travail des personnels de l'Éducation nationale exerçant en établissement scolaire », *Note d'information*, n° 22.31, DEPP, octobre.

[2] Pisarik J. (2021), « L'exposition à de nombreuses contraintes liées aux conditions de travail… », *op. cit.*

1.3. Des attentes fortes de management et de collectif

L'organisation « historique » de la fonction publique repose sur un fonctionnement hiérarchique et pyramidal. La question du management est donc un facteur important de la qualité de travail. Mais la nature de certains métiers (par exemple les enseignants ou les soignants), où l'utilité sociale et les relations avec le public les singularisent (et l'organisation en corps ?), crée aussi des situations spécifiques de relations entre collègues et de collectifs de travail qui sont également des facteurs importants à étudier.

Les représentations relatives au management au sein de la fonction publique sont particulièrement négatives. Une analyse comparée d'indicateurs relatifs à cette dimension ne semble pourtant pas révéler une situation spécifiquement défavorable à cette dernière. Pour autant, les questions organisationnelles, et notamment les enjeux de collectifs de travail et de coopération, suscitent de fortes attentes des agents et peuvent avoir un effet important sur les perceptions des viviers. À ce titre, elles représentent un levier d'attractivité possible.

Une perception négative du management dans l'État

Parmi les représentations négatives dont souffre la fonction publique au sein de la population française, persiste l'idée que le management y serait particulièrement peu efficace. Dans un sondage portant sur les critères d'attractivité comparée des grandes entreprises privées, du secteur non lucratif (associations, ONG, fondations) et de l'État, un panel de Français donne à ce dernier la moins bonne note pour l'item relative « au style de management » (5,6/10 contre 6,3 pour les deux autres). C'est même la dimension la moins bien notée, sur les 23 dimensions citées (la dimension la plus citée est celle de la stabilité du poste avec une note de 7,1 et l'équilibre vie privée/vie professionnelle avec 6,6). Si la note est un peu meilleure pour les grandes entreprises, notons quand même que cet item apparaît aussi en bas de classement. Plus inquiétant, quand on interroge uniquement des agents de la fonction publique, le management dans l'État est perçu encore plus négativement (5,2).

Ainsi, dans la même enquête, quand on demande quels sont les arguments qui pourraient « inciter à travailler au service de l'État », le « style de management » est celui qui arrive en dernier et n'est cité que par 3 % des répondants. C'est *a contrario* la première réponse donnée quand on demande quels sont les arguments qui rebutent pour travailler pour l'État, avant la rémunération (Graphique 104 ci-dessous). Il s'agit bien ici de perceptions de gens extérieurs à la fonction publique – et qui par ailleurs la connaissent très mal (voir Première Partie) – mais ce n'est pas sans impact pour l'attractivité perçue par les viviers potentiels et participe d'une image dégradée de l'ensemble du secteur.

Si les représentations liées au management sont globalement négatives, celles relatives à ce dernier dans la fonction publique semblent donc encore plus marquées.

Graphique 104 – Les facteurs de non-attractivité pour travailler pour l'État

Q8. Parmi les aspects suivants, quelles seraient les quatre qui vous rebuteraient *à travailler pour l'État ?*



Base : à tous (1 001 répondants).

Note : total supérieur à 100 %, car plusieurs réponses possibles.

Source : étude BVA pilotée par la mission APIE (Appui au patrimoine immatériel de l'État) pour la DGAFP (2020), Attractivité de l'État employeur*, p. 27*

Un soutien hiérarchique insuffisant ?

Sans être confirmée de façon unanime, cette représentation négative du mode de « management » perçue à l'extérieur de la fonction publique trouve certains échos avec la façon dont les agents publics décrivent leurs relations avec leurs hiérarchies dans l'enquête Conditions de travail[1].

Au sein des métiers mixtes (présents dans le public et le privé), on relève globalement peu de différences notables, à l'exception des jardiniers ou des agents d'entretien publics qui déclarent plus de tensions avec leurs supérieurs (les seconds déclarant également se sentir plus soutenus que leurs homologues du privé). Concernant les métiers du soin, peu de différences également, sauf pour les médecins du public qui se déclarent plus soutenus.

[1] Deux indicateurs renvoient au rapport aux supérieurs. D'un côté le « soutien hiérarchique », qui renvoie à la question « Si vous avez du mal à faire un travail délicat, compliqué, est-ce que vous êtes aidé par vos supérieurs hiérarchiques ? », et de l'autre les « tensions hiérarchiques », qui renvoient à la question : « Vivez-vous des situations de tension dans vos rapports avec vos supérieurs hiérarchiques ? »

En revanche, le ressenti à l'égard des supérieurs semble plus négatif pour ce qui est des métiers principalement publics. Si les niveaux de tension déclarés avec leurs supérieurs sont globalement équivalents, ils se sentent généralement moins soutenus que leurs homologues des métiers comparables dans le privé. Ainsi, les cadres de catégorie A se sentent beaucoup moins soutenus que ceux des métiers de cadres du privé par leurs supérieurs. Les agents de catégorie B et C sont globalement moins satisfaits de leurs relations avec les supérieurs que les métiers administratifs peu qualifiés dans le privé (secrétaires, employés administratifs, secrétaires de direction, techniciens administratifs). Ils se déclarent notamment moins soutenus, et ce de façon significative pour les agents de catégorie C. Le cas des enseignants est plus frappant encore puisqu'avec seulement 46 % des enseignants qui disent être aidés par leur hiérarchie, ils se situent loin de la moyenne des salariés et plus encore des salariés qualifiés (voir le Focus enseignants n° 1 *supra*). Ce chiffre descend même à 42 % parmi les directeurs d'établissement, en première ligne pour faire appliquer les réformes et qui, contrairement aux enseignants, ont de par la nature de leurs fonctions, un rapport hiérarchique plus fort à leurs supérieurs, et moins d'autonomie. Les salariés de la famille professionnelle « Armée, police, pompiers » déclarent en revanche se sentir bien plus soutenus par leurs supérieurs que les métiers de la sécurité privée, même si moins de deux tiers des agents déclarent se sentir suffisamment soutenus. On a donc ici potentiellement aussi un levier d'amélioration des conditions de travail pour une part importante des agents.

Si les attentes exprimées vis-à-vis du management ne sont pas propres à la fonction publique, elles interrogent néanmoins sur la façon dont ces enjeux sont pris en compte en interne. Si les réflexions sont anciennes, ils n'ont pas toujours été identifiés comme prioritaires, notamment pour des raisons propres à son fonctionnement. Les encadrants, et en particulier les « managers de proximité », sont souvent recrutés sur des compétences avant tout techniques. Comme le précise Guillaume Aujaleu :

> « Les managers du secteur public – ce qui n'est pas totalement anormal – sont encore d'abord des techniciens, et ensuite des managers. Bien entendu que certains ont les deux casquettes, et c'est tant mieux, mais la valeur première reste la valeur technique, alors même que les agents qui sont pilotés sont aussi de très grands techniciens et que ce qui pourrait être justement une valeur centrale du manager, ce sont ces compétences d'organisation, de reconnaissance, d'animation, de pilotage managérial… qui ne sont peut-être pas encore au cœur de l'art de leur mission ou de leurs compétences. En l'occurrence, des mesures d'accompagnement, de recrutement, de formation pourraient être mises en œuvre pour faciliter cette capacité managériale, et sa diffusion. Cela me semble être un axe essentiel[1]. »

Si ce faible soutien hiérarchique peut se justifier pour certaines professions où l'autonomie est forte, on note dans le même temps que cette autonomie a plutôt tendance à diminuer.

[1] Aujaleu G. et Giauque D. (2023), « Le sens du travail dans la fonction publique : spécifiés, valeurs et perspectives : entretien avec David Giauque et Guillaume Aujaleu », *Recherche et pratiques*, n° 17, Action publique, juillet.

Encadré 30 – Le plan « Haute qualité managériale des services de l'État » annoncé en 2024

Dans le cadre des travaux du conseil d'orientation des ressources humaines, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a présenté, en octobre 2024, un nouveau plan pour l'amélioration des pratiques managériales :

« Adressé à l'ensemble de la ligne managériale, des cadres supérieurs aux managers intermédiaires et de proximité, ce plan a vocation, d'une part, à permettre de faire évoluer positivement l'image des pratiques managériales dans la fonction publique et d'autre part, à favoriser l'engagement des managers publics. (…) Il s'agit de proposer aux services de l'État de s'engager, sur la base du volontariat, dans une démarche opérationnelle fondée sur l'identification des conditions pérennes permettant un bon fonctionnement des services sur le plan managérial, via une évaluation de l'existence de leviers RH au sein des organisations interrogées et la construction d'un plan d'action. Seize services centraux et déconcentrés expérimentent actuellement cette démarche. En s'appuyant sur les retours d'expérience de ces structures, un bilan sera réalisé en fin d'année 2024. Il permettra d'ajuster la démarche et les outils associés en perspective d'un déploiement en 2025 pour les structures volontaires ».

Source : Dossier prospective RH : dossier d'analyse pour le CORH[1]

Une tendance à la perte d'autonomie ?

Assez directement lié également aux questions d'organisation du travail et de management, le critère de l'autonomie dans le travail est une dimension importante de la qualité de l'emploi. Or si, historiquement, celle-ci est plutôt plus forte dans le secteur public que dans le secteur privé, les évolutions récentes viennent tempérer cette affirmation.

Globalement on constate une plus forte autonomie dans le public où 81 % des salariés déclarent être autonomes dans les directives de travail[2] alors qu'ils ne sont que 74 % dans le privé. Cela s'avère vrai en particulier pour les métiers peu qualifiés. Les agents d'entretien, les cuisiniers, les jardiniers ou encore les ouvriers du bâtiment se déclarent plus autonomes dans le public ; une différence ayant même eu tendance à s'accroître entre 2013 et 2019.

[1] *Ibid*.

[2] Malaterre M. (2024), « Le *plan haute qualité managériale* testé dans les services de l'État », *Acteurs publics*, octobre.

Pour les métiers qualifiés, si l'autonomie était supérieure, les évolutions viennent introduire des nuances selon les métiers : les cadres de catégorie A déclarent des niveaux d'autonomie dans la moyenne des métiers de cadres du privé, mais avec une perte d'autonomie (- 5 points de %) assez marquée en 2013 et 2019. *Idem* pour ce qui concerne les catégories B et C, aujourd'hui à des niveaux comparables aux métiers administratifs du privé, mais en baisse. Les enseignants déclarent également une perte d'autonomie sur la même période, tout en affichant des niveaux élevés par rapport aux métiers de cadres. *Idem* pour les métiers de sécurité publique.

En revanche, les chercheurs déclarent des niveaux d'autonomie inférieurs aux personnels d'études et recherche du privé. En ce qui concerne les métiers du soin également, l'autonomie déclarée est sensiblement plus élevée dans le public pour les médecins et les infirmiers, cette différence s'étant accrue depuis 2013 pour ces derniers.

Globalement, si l'autonomie demeure supérieure dans le public, celle-ci a tendance à plutôt converger avec le privé, à l'exception de quelques métiers, notamment dans le soin ou certains métiers peu qualifiés (voir Encadré 31).

Encadré 31 – Les formes d'organisation du travail dans les administrations publiques

Cette différence de niveau d'autonomie semble avoir tendance à s'estomper, la fonction publique n'étant pas épargnée par les évolutions organisationnelles du travail qui traversent tous les secteurs. Brice Nocenti[1] analyse, à partir des enquêtes Conditions de travail, les effets de la diffusion des techniques de gestion et de management issues du privé dans les administrations en distinguant cinq types de formes d'organisation du travail : l'autonomie du métier, l'autonomie évaluée, le contrôle direct, le lean management et le taylorisme flexible.

Il montre ainsi l'érosion (entre 2005 et 2019) de la part des agents du public relevant d'organisations du travail qualifiantes reposant sur une forte autonomie, en particulier pour certaines professions qu'ils nomment « organisées » (dans le sens des métiers « les plus reconnus et organisés juridiquement » tels que les médecins, les infirmiers ou les enseignants) et une augmentation des organisations néotayloriennes où le travail est plus répétitif et l'autonomie plus contrainte.

[1] Nocenti B. (2022), « Les formes d'organisation du travail dans les administrations publiques », *Travail et Emploi*, n° 168.

Des collectifs de travail qui peuvent compenser ? Un levier sur lequel s'appuyer

La possibilité de s'appuyer sur un collectif de travail dans la fonction publique, est perçue comme un atout important pour la fonction publique mais fragile et qu'il importe donc de préserver et valoriser.

Dans l'enquête Conditions de travail, les salariés du public déclarent être très souvent aidés par leurs collègues (87 %) et un peu plus que dans le privé (79 %). Ce chiffre est en augmentation entre 2013 et 2019. Même si c'est beaucoup plus rarement le cas, ces relations de travail peuvent aussi se traduire par des tensions et, là aussi, plus souvent dans le public (26 %) que dans le privé (20 %)[1].

C'est le cas chez les enseignants, avec des chiffres comparables à l'ensemble : un quart déclare des tensions mais 86 % également recevoir l'aide des collègues[2]. Pour ce qui est des métiers administratifs (catégories A, B et C), les niveaux de soutien sont également assez élevés, mais dans des proportions relativement similaires aux métiers comparables (respectivement métiers de cadres et métiers administratifs privés).

En revanche, parmi les métiers mixtes, le constat est clair, les collectifs sont particulièrement importants : les salariés se sentent quasiment systématiquement plus soutenus par leurs collègues dans le public. C'est particulièrement vrai dans les métiers peu qualifiés (agents d'entretien, cuisiniers, jardiniers). Cela l'est également dans le secteur hospitalier, où les collectifs de travail jouent un rôle essentiel (92 % des salariés se sentent soutenus par leurs collègues contre 82 % de l'ensemble des salariés), 97 % des infirmières et 89 % des médecins du public se déclarent soutenus (contre respectivement 89 %, 93 % et 77 % pour ceux du privé). L'existence de cette entraide ne gomme pas non plus la possibilité de tensions avec les collègues, plus fréquentes à l'hôpital public (35 % des salariés du public, contre 26 % dans le privé en 2019) à l'inverse des tensions avec les supérieurs hiérarchiques[3] dans le public.

[1] Pisarik J. (2021), « L'exposition à de nombreuses contraintes liées aux conditions de travail… », *op. cit.*

[2] Chiffres issus de l'enquête Conditions de travail (2019) de la Dares.

[3] Castéran-Sacreste B. et Chédorge-Farnier D. (2023), « Les conditions de travail dans la FP… », *op. cit*.

Encadré 32 – La centralité des relations de travail aussi pour les contractuels[1]

De manière moins intuitive, une exploitation des résultats de l'enquête Conditions de travail-risques psychosociaux de 2016 – prolongée par des entretiens – qui s'intéresse aux conditions de travail des contractuels de la FPE montre que, pour eux également, les enjeux de relations hiérarchiques et de collectifs de travail sont centraux et peuvent être des ressources importantes, notamment dans des contextes de risques psychosociaux.

Extrait de la synthèse :

« **Expressions, gestion et déni des menaces à l'intégrité physique et psychologique**

En ce qui concerne les conditions de travail et les risques professionnels, notre enquête fait ressortir l'alarmante fréquence des situations de harcèlement, au point que nous sommes tentés d'en faire le principal « risque » professionnel pour les contractuels de la fonction publique. Souvent réduite à des problématiques interpersonnelles, la résolution de ces situations n'implique jamais un changement organisationnel et peut même conduire au retrait de la victime. D'autres risques professionnels sont également évoqués dans les entretiens, tout en faisant très souvent l'objet d'une forme de déni parmi les trois formes que nous avons identifiées : déni dubitatif ou relativiste, déni euphémisant ou responsabilisant, et déni viriliste.

Exigences et ressources : la centralité des relations de travail

La hiérarchie comme le collectif de travail ont joué un rôle décisif dans les expériences de l'emploi contractuel de la fonction publique de l'État. Pour plusieurs enquêtés, à des moments parfois sensibles, la hiérarchie directe ou indirecte a été *a minima* défaillante, voire pesante ou injuste. Plus nombreux encore sont les témoignages de relations avec un collectif soutenant, souvent aussi bien sur le plan instrumental (aide dans la réalisation des tâches complexes, solidarité entre collègues, soutien dans l'apprentissage du métier…) qu'émotionnel (« bonne ambiance », échanges pour faire face aux exigences émotionnelles du travail, « évacuer », prendre des distances…).

L'analyse selon le modèle exigences-ressources fait ressortir la centralité des relations de travail dans l'expérience que font les contractuels de leurs conditions de travail. Si la hiérarchie est souvent (mais pas toujours) décrite comme défaillante, nous avons été frappés par la référence fréquente à des collectifs soutenants, y compris de la part de contractuels relativement isolés dans leur activité professionnelle. »

[1] Mias A., Barlet B., Mascova E. *et al.* (2023), « Conditions de travail et trajectoires d'emploi des contractuels de la fonction publique de l'État : une approche qualitative par cas-type », *op. cit*.

Notre enquête qualitative montre également que la charge mentale individuelle se trouve allégée du fait d'appartenir à un collectif important, qui apporte une forme de protection individuelle. Contrepartie positive au sentiment de n'être qu'« un pion » dans une administration, certains agents (notamment dans des métiers de cadres, ou ceux qui ont expérimenté le secteur privé) expriment plus ou moins explicitement l'impression que l'appartenance à une administration très vaste protège également individuellement : on peut être moins indispensable que dans certaines entreprises privées et donc plus facilement remplaçable (un sentiment partagé par les actifs dans les administrations mais pas dans la FPH où la taille des structures au contraire rend difficiles les remplacements). Cette idée n'est pas présente chez les viviers.

Mais les évolutions d'organisation du travail ont eu tendance à fragiliser ces collectifs. Dans leurs travaux sur la FPH, Bergeron et Castel[1] insistent sur l'importance des dimensions relationnelles et de coopération dans les déterminants de la qualité des relations de travail. Ils reviennent notamment sur la crise du Covid et en particulier la première vague, durant laquelle les personnels soignants et cadres des hôpitaux ont témoigné d'une profonde satisfaction au travail malgré la dureté extrême de la situation, car ils ont eu l'impression de vivre un niveau de coopération inédit. À la suite d'entretiens menés auprès de ces personnels, les auteurs considèrent que :

> « Les tensions actuelles à l'hôpital, les difficultés de recrutement et de fidélisation des personnels sont depuis lors autant dues à des questions de moyens, très publicisées, qu'aux problèmes de coopération, qui apparaissent d'autant moins acceptables aux professionnels, quelle que soit leur catégorie, qu'ils ont expérimenté pendant l'épidémie de Covid-19 que d'autres relations au travail étaient possibles. »

Ils font également l'hypothèse que de tels constats peuvent s'appliquer au-delà de l'hôpital. Plusieurs facteurs peuvent, selon eux, participer d'une fragilisation de ces possibilités de coopération : les difficultés contemporaines à se projeter dans un futur lointain et positif qui ont des conséquences sur le rapport en général au travail et aux organisations (voir Chapitre 5) ; le mouvement de rationalisation qui concerne à la fois le secteur privé et le secteur public (voir plus bas) avec un contrôle des coûts plus poussé, l'accroissement de la concurrence et celui des charges de travail administratives et de reporting qui se font au détriment des temps relationnels et de coopération ; l'injonction à la « coordination » qui se traduit par plus de procédures, concepts, fusion d'organisations… sans que les déterminants du manque de coordination n'aient été suffisamment identifiés. Pour les auteurs, la coopération est donc l'une des conditions à l'épanouissement d'un « mieux

[1] Bergeron H., Borraz O., Castel P. et Dedieu F. (2020), *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Paris, Presses de Sciences Po, octobre ; Bergeron H. et Castel P. (2024), « Sociabilité, coopération et satisfaction au travail. Une hypothèse de sociologie des organisations » *in* Bergeron H. *et al.* (2024), *Quel avenir pour les sociabilités ?*, Éditions Fondation Jean-Jaurès, avril.

travailler » dans le secteur du soin notamment. Mais il est fragilisé par les évolutions passées et en cours et peut donc constituer un atout à consolider et développer pour en faire un levier d'attractivité (voir Encadré 33).

Encadré 33 – L'accompagnement à l'amélioration des conditions de travail dans le secteur public par l'Anact

Les demandes d'accompagnement d'administrations par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) sont anciennes mais les questions liées à l'attractivité sont récentes et surtout postérieures au Covid. Les demandes portent sur des sujets relatifs à l'amélioration des conditions de travail, vue comme un facteur susceptible de favoriser l'attractivité, avec des angles spécifiques (adaptation des parcours professionnels de managers, charge de travail, adaptation des gestes professionnels pour améliorer les conditions de travail physiques, etc.).

Une spécificité par rapport au privé : quand l'Anact intervient auprès d'entreprises, notamment des PME qui rencontrent des difficultés de recrutement, plusieurs dimensions sont prises en compte pour agir : le niveau entreprise mais aussi *le territoire*, la branche ou la filière professionnelle, ce qui est plus difficile pour une administration publique. En revanche, d'autres démarches portées par l'Anact peuvent s'appliquer au secteur public, notamment sur les enjeux de dialogue social et de dialogue professionnel. Par exemple, l'Anact accompagne des administrations sur l'apport de la mise en place d'espaces de discussion sur le travail[1].

Si la comparaison des conditions de travail entre le secteur public et le secteur privé dresse un panorama contrasté, au-delà des spécificités d'exposition de certains métiers et de l'intensité de leur relation au public, certains volets constituent des sujets d'inquiétudes particulières (risques psychosociaux en particulier) mais aussi des points d'amélioration potentiels (organisation du travail).

De plus, à ces fragilités s'ajoute le sentiment d'une dégradation des moyens pour faire son travail et *in fine* d'une perte de sens du travail, qui présente un risque spécifique pour l'attractivité et la fidélisation. Si on ne peut confirmer cette dégradation par une analyse systémique de l'ensemble des indicateurs détaillés ici, ce sentiment d'évolution négative est fortement exprimé dans les perceptions, mesurées par l'enquête qualitative.

[1] Santé, travail, F. P. (2024), « Dans un ministère, mettre en discussion l'organisation du travail hybride avec les EDT », mai.

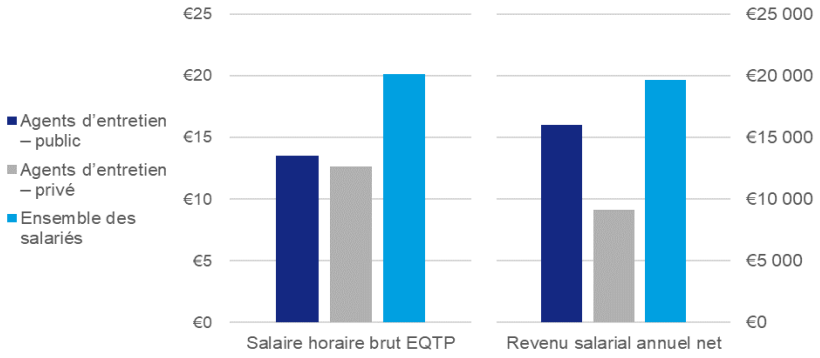
PUBLIC/PRIVÉ – COMPARAISON N°1

Les agents d'entretien

Effectifs en 2017-2019			
1 305 000	Public	679 000	52,1 %
	Privé	626 000	47,9 %

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019 - calculs France Stratégie, moyenne annuelle

Graphique 105 – **Rémunérations en 2019**

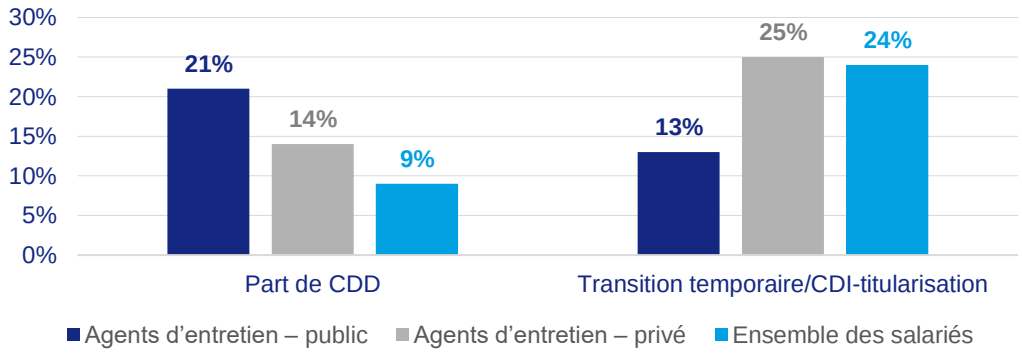


Champ : salariés du secteur public et privé, France entière
Sources : Insee, base Tous salariés 2019 ; Insee, SIASP 2019 - calculs France Stratégie

Lecture : les agents d'entretien salariés dans le public ont en moyenne un revenu salarial annuel net de 16 012 euros contre 19 618 euros en moyenne pour l'ensemble des salariés

Si les niveaux de salaires horaires sont faibles (parmi le quartile inférieur des métiers) et comparables dans le privé et le public, le revenu salarial annuel net est largement supérieur en raison d'un volume horaire plus important dans le public, causé par une moins grande prégnance des temps incomplets.

Graphique 106 – **Conditions d'emploi en 2019**

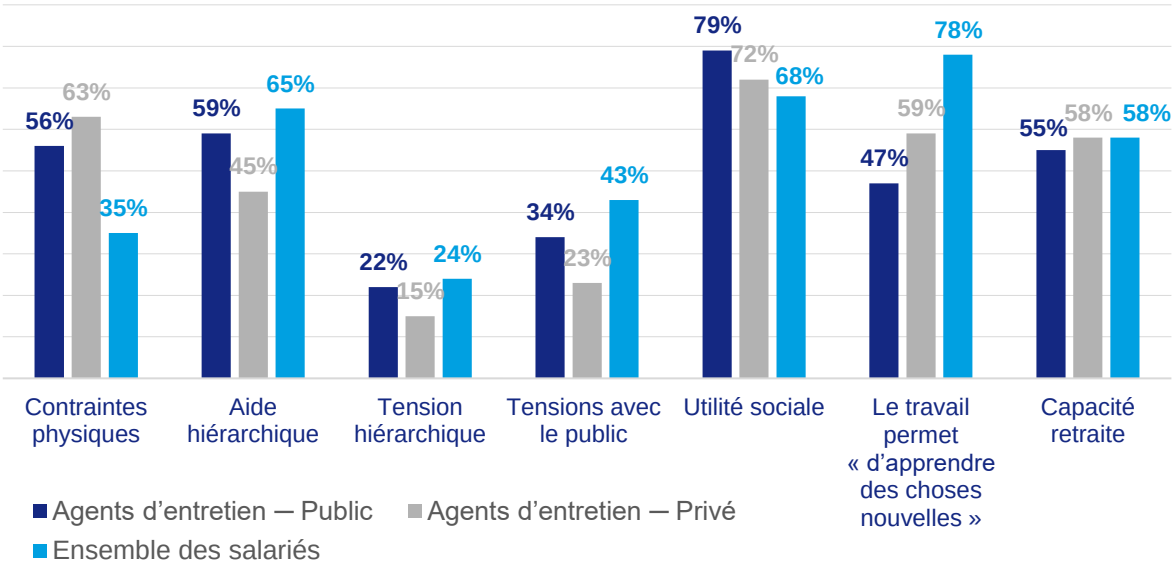


Champ : salariés du secteur public et privé, France entière
Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019, calculs France Stratégie

Lecture : 21 % des agents d'entretien salariés dans le public sont en CDD, contre 14 % de ceux salariés dans le privé et 9 % de l'ensemble des salariés

Le recours au CDD, fort pour les deux secteurs au regard de celui constaté pour l'ensemble des salariés, est cependant bien plus prononcé dans le public. Si la comparaison est délicate[1], il est à noter que les taux de transition des contrats temporaires (CDD/intérim) en contrats permanents (CDI/titularisation) sur un an sont plus faibles dans le public. Un double constat que l'on retrouve dans la majorité des métiers mixtes.

Graphique 107 – **Conditions de travail en 2019**



Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

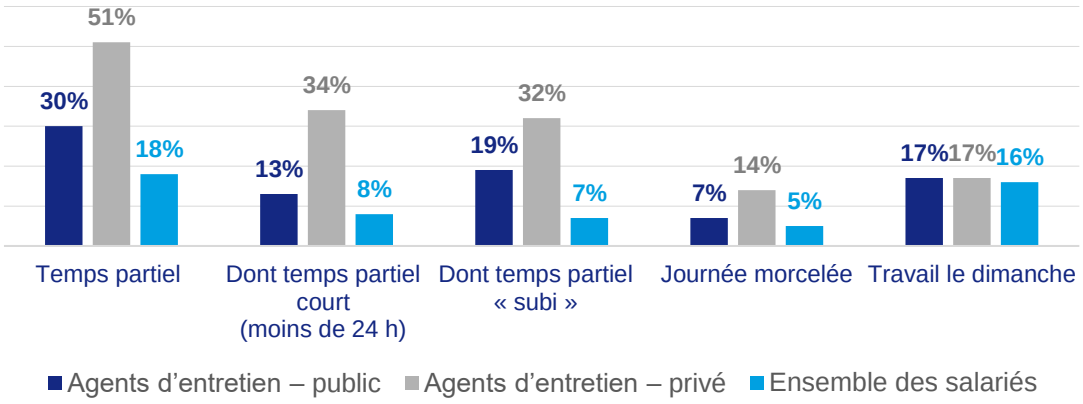
Lecture : 79 % des agents d'entretien salariés dans le public déclarent avoir l'impression de faire quelque chose d'utile aux autres, contre 72 % de ceux du privé et 68 % de l'ensemble des salariés.

Source : Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

Dans l'ensemble, les conditions de travail des agents d'entretien demeurent peu favorables. Cependant, on note dans l'ensemble que celles-ci sont relativement meilleures dans le secteur public. On y relève néanmoins une plus forte exposition aux tensions, tant vis-à-vis du public que de l'encadrement, malgré un soutien hiérarchique plus important.

[1] Les durées légales des CDD diffèrent dans le public et le privé, avec des durées moyennes plus longues dans la fonction publique, ce qui fait « mécaniquement » baisser le taux de transition à horizon d'un an.

Graphique 108 – **Temps de travail en 2019**



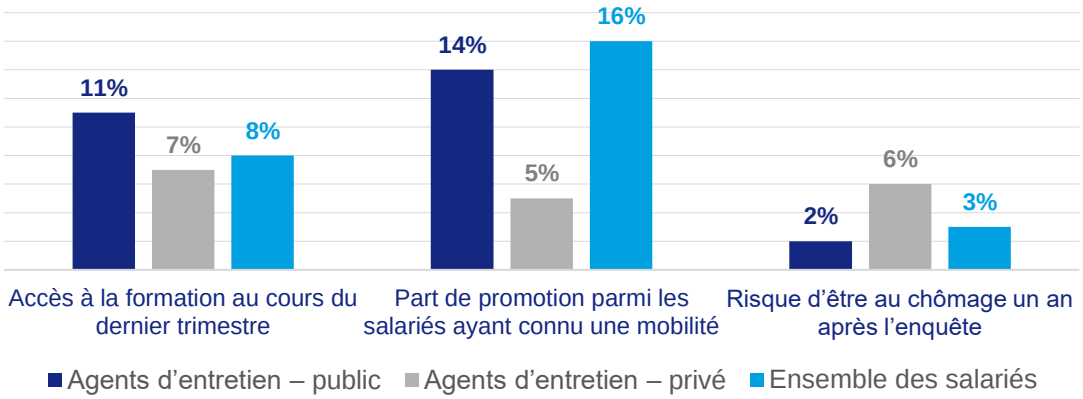
Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : 30 % des agents d'entretien salariés sont en temps partiel, contre 51 % de ceux du privé.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019 ; Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

En matière de temps de travail, la comparaison est largement à l'avantage de la fonction publique. Si le recours au temps partiel pour les agents d'entretien y demeure supérieur à la moyenne des salariés, il est largement inférieur à celui du privé et y est moins souvent subi et court. Autre avantage, les salariés publics ont moins souvent à travailler le week-end. En revanche, le recours à des horaires fractionnés y est aussi récurrent.

Graphique 109 – **La formation et les carrières en 2019**



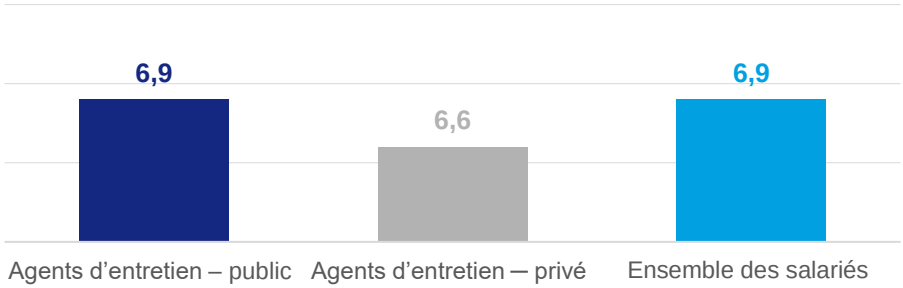
Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : 14 % des agents d'entretien salariés dans le public ayant connu au cours des cinq dernières années une mobilité et l'indiquant comme promotion contre 7 % dans le privé.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019, enquête Formation et qualifications professionnelles 2015 - calculs France Stratégie

La situation du public est plus favorable en matière d'accès à la formation comme de perspectives de carrière.

Graphique 110 – **La satisfaction professionnelle en 2019 (note sur 10)**



Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : les agents d'entretien salariés du public s'attribuent en moyenne 6,9/10 pour ce qui est de l'affirmation « Pour l'essentiel, je suis satisfait(e) de ma vie professionnelle » ; contre 6,6/10 pour ceux du privé.

Source : Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

2. Une perte de sens nourrie par les évolutions passées

La relative plus forte exposition aux risques psychosociaux dans le public, non compensée par une meilleure rémunération ou des moyens supplémentaires pour faire son travail, alimente le sentiment d'une dégradation et d'une perte de sens (voir Encadré 34).

Encadré 34 – Sens du travail : les différentes dimensions à prendre en compte

« Le sens du travail » peut renvoyer à différentes définitions et être mesuré de plusieurs façons. On s'attache ici à une approche qui prend en compte différentes dimensions du travail « réel » plutôt qu'à une approche en termes de valeurs plus globales, que nous avons évoquées dans le Chapitre 1.

Par exemple, Coutrot et Perez[1] distinguent le sens de l'emploi (l'institution qui encadre l'exercice du travail et pas le travail lui-même) – qui renvoie aux dimensions de salaire, carrière, convivialité et conciliation des temps – du sens du travail (du « travail vivant ») pour lequel ils identifient trois dimensions portant sur le *rapport individuel au travail*, mesurées à partir de différents indicateurs :

– Utilité sociale (impact du travail sur le monde, sentiment d'être utile aux autres) : mesurée par les indicateurs « être fier de travailler dans une entreprise »/« faire quelque chose d'utile aux autres »[2].

– Cohérence éthique (impact du travail sur les normes de la vie en commun, se traduit par le pouvoir de respecter ou enrichir les normes professionnelles et éthiques qui orientent nos actions) mesurée par « faire trop vite une opération qui demanderait davantage de soin »/« devoir faire des choses que je désapprouve »/« éprouver la fierté du travail bien fait ».

– Capacité de développement (impact du travail sur le travailleur lui-même, pouvoir mettre en œuvre ses habilités, sa créativité, apprendre de son travail). Mesurée par « éprouver de l'ennui »/« avoir la possibilité de faire des choses qui me plaisent »/« pouvoir organiser mon travail de la manière qui me convient »/« avoir l'occasion de développer mes compétences professionnelles ».

Sans adopter totalement leur approche, nous nous en inspirons pour détailler ici ces enjeux.

[1] Coutrot T. et Pérez C. (2022), *Redonner du sens au travail. Une aspiration révolutionnaire*, Paris, Seuil.

[2] Voir Chapitre 5.

2.1. Le sentiment de ne plus « avoir les moyens de (bien) faire son travail »

Un sentiment de dégradation des conditions de travail s'exprime d'abord à travers la déclaration de ne plus avoir les moyens de « bien faire son travail ». Dans l'enquête qualitative, quasiment tous les agents ont évoqué les réductions budgétaires passées qui impactent leur travail au quotidien. Une tendance perçue comme ancienne mais avec le sentiment aujourd'hui d'avoir atteint « un point limite », à travers plusieurs aspects.

D'abord une diminution des moyens matériels (équipements, manque de fournitures de base pour les enseignants ou personnels administratifs).

> « On a des conditions matérielles assez compliquées, on n'est pas assez bien dotés. […] Les conditions matérielles. Il y a une détérioration des conditions. Un manager en est réduit à chercher des stylos ! On a réduit les budgets donc au final on n'est pas efficient dans notre travail. » **(Agents de catégorie A)**

> « Il y a des disparités énormes [entre ministères] et quand on voit que nous, à l'école, des fois on ne pouvait pas s'acheter des ramettes de papier faute de budget… Donc on l'a un peu en travers. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**

Ces éléments de l'enquête qualitative rejoignent les résultats de l'analyse l'enquête Conditions de travail de la Dares. Par exemple l'expression d'une diminution des moyens correspond aux déclarations des agents de la FPH :

« Le sentiment de disposer de suffisamment de matériel » reste moins fréquent dans le secteur hospitalier (66 % des salariés) que dans l'ensemble de l'économie (80 % de l'ensemble des salariés). Le secteur public enregistre une baisse entre 2013 (66 %) et 2019 (62 %), alors que le secteur privé, avec un niveau déjà plus élevé en 2013, connaît une hausse (75 % en 2013 et 81 % en 2019)[1]. »

Au manque de moyens matériels s'ajoutent, dans l'enquête qualitative, les déclarations sur la diminution des effectifs et ses effets ressentis : travail en sous-effectif, augmentation de la charge de travail, stress et diminution de la qualité des services fournis.

> « Aujourd'hui, je fais mon travail de responsable, et le travail de deux agents qui manquent. J'ai plusieurs collègues dans la même situation. Franchement ça tient, je ne sais pas comment. Ça ne va pas durer. » **(Entretien individuel – recruteurs)**

[1] Pisarik J. (2021), « L'exposition à de nombreuses contraintes liées aux conditions de travail… », *op. cit.*

> « Je travaille dans deux écoles en sous-effectif. On est obligé de demander de l'aide aux agents qui travaillent encore dans d'autres écoles. » **(Agents de catégorie C)**

Dans l'enquête qualitative, les agents interrogés pointent également une diminution de l'offre de formations (personnels administratifs A et B, notamment sur outils numériques). Lors des auditions, la question du contenu des formations a été aussi pointée pour les enseignants : moins de formations « métiers » et plus de formations « soft skills », plus de formations en ligne.

> « Avant il y a des prestations de serment, maintenant c'est n'importe quoi. Les gens qui partent ne sont pas remplacés correctement. Il faut faire vite et le savoir-faire se perd. Pour les formations, on a pratiquement plus de présentiel, certaines sont obligatoires, d'autres non. Tout un tissu est parti. » **(Agents de catégorie A)**

> « On est livrés à nous-même. Il y a moins de formations, elles sont toutes en lignes, elles sont mal faites… » **(Agents de catégorie B)**

La dégradation des conditions de travail s'exprime aussi à travers le sentiment d'une complexification des tâches : davantage de responsabilités, alourdissement des tâches et notamment des tâches administratives (enseignants, soignants…), changements fréquents des outils numériques (ce qui consomme du temps pour se mettre à jour et engendre des problèmes de fonctionnement), enchaînement des réformes à un rythme élevé (en particulier chez les enseignants) avec la nécessité de modifier en continu ses méthodes de travail.

> « L'administratif, on est tout le temps hyper stimulé, c'est compliqué, quand on a un enfant qui a un souci ça fait plein de papiers, et on n'est pas formé pour ça, on n'a pas fait l'IUFM. » **(Néotitulaires en reconversion)**

> « La lourdeur administrative est de plus en plus importante en tout cas, on passe beaucoup de temps derrière l'ordi, on passe notre temps à remplir des fiches, etc. Pour moi, il y a un détournement du rôle du soignant, il y a du glissement de tâches. On fait de l'administratif, on est plombier, réparateur de porte, de lit, on est serveuse. » **(Agents en FPH – aides-soignants)**

> « Les dossiers doivent transiter dans des serveurs pas en place. Le fait qu'ils nous aient imposé ce truc qui n'est pas nécessaire et qui nous demande un travail colossal, ça a foutu le bazar, c'est complètement absurde. Dans le milieu du bâtiment, y'a beaucoup de délais parce qu'il faut des validations à droite à gauche. Si un délai est dépassé sans que le dossier soit traité, ça génère un accord tacite. Et avec le ralentissement des processus, on prend beaucoup de retard et donc on a des accords tacites qui se génèrent, ce qui nous oblige à mettre en place des retraits d'accords tacites. Bah ça c'est un truc en plus par exemple, qu'on n'avait jamais besoin de faire avant mais aujourd'hui c'est devenu une tâche du quotidien et c'est vraiment pénible. » **(Entretien individuel – recruteurs)**

Encadré 35 – Un sentiment de dégradation des conditions de travail aussi chez les jeunes agents

Ce sentiment de dégradation s'exprime également dans d'autres enquêtes : par exemple chez des agents « jeunes » (titulaires, stagiaires, contractuels, apprentis…) interrogés dans une enquête de la CFDT[1] :

– 50 % des répondantes et répondants estiment être en surcharge de travail ;

– 55 % des répondantes et répondants indiquent que leurs conditions de travail se sont dégradées depuis leur entrée dans la fonction publique ;

– 65 % des répondantes et répondants estiment que leur charge de travail s'est intensifiée depuis leur entrée dans la fonction publique ;

– 66 % répondent que les moyens humains comme matériels mis à leur disposition pour exercer leurs missions sont insuffisants.

Sur cette question des moyens humains également, ces résultats de l'enquête qualitative convergent avec ceux de notre étude sur la qualité de l'emploi (données enquête Conditions de travail). Une question y est posée aux salariés pour savoir « s'ils ont les moyens humains suffisants pour effectuer correctement leur travail ». La comparaison fonction publique-secteur privé fait ressortir plusieurs messages assez clairs.

Le premier est que la quasi-totalité des métiers principalement publics affiche une situation moins favorable que pour la moyenne des salariés (parmi lesquels 68 % disent avoir des moyens suffisants). L'insuffisance de moyens humains est particulièrement soulignée par la famille professionnelle « Armée, police, pompiers » (43 % déclarent des moyens suffisants, contre 77 % pour les agents de sécurité privée) et à un degré moindre les cadres de catégories A (56 %, bien en deçà des autres métiers de cadres). Ces deux métiers font partie des dix ayant connu la plus grande dégradation sur cet indicateur entre 2013 et 2019, tous secteurs confondus. Les agents de catégorie B et C déclarent également des insuffisances largement supérieures à celle des métiers administratifs privés, avec des dégradations également, bien qu'à des rythmes comparables à ceux du privé.

Exception notable, celle des enseignants, dont 73 % estiment avoir suffisamment de collègues pour effectuer leur travail. On constate même chez les professeurs des écoles une amélioration de 10 points de pourcentage entre 2013 et 2019 de cet indicateur (passant de

[1] CFDT (2022), *La situation des jeunes exerçant dans l'une des trois fonctions publiques*, enquête, Focus jeunes, décembre. Enquête réalisée auprès de 1 000 jeunes travaillant dans les trois versants.

65 à 75 %). Une augmentation significative, dont on peut faire l'hypothèse qu'elle serait consécutive à l'amélioration des taux d'encadrement dans le primaire au cours de la période.

Pour les métiers mixtes, le constat est plus nuancé, même si dans l'ensemble, la situation demeure moins favorable pour les salariés du public. C'est particulièrement vrai pour les métiers du soin : seuls 47 % des aides-soignants du public déclarent bénéficier de moyens suffisants contre 58 % de ceux du privé, 49 % des infirmiers publics contre 67 % pour le privé et enfin 54 % des médecins contre 71 % pour le privé. Cet écart s'est accru pour les trois métiers entre 2013 et 2019, en particulier pour les aides-soignants (- 8 points de %) et les médecins (- 19 points de %). Un constat également dominant pour les métiers peu qualifiés (jardiniers, cuisiniers), tant sur la situation de 2019 qu'en évolution. En revanche, au sein des métiers plus qualifiés (action sociale et orientation ; action culturelle ; personnels d'études et recherche), l'avantage va à la fonction publique.

Ce sentiment de dégradation est fortement exprimé, dans l'enquête qualitative, par les agents en poste mais également par les viviers ; il contribue ainsi beaucoup à l'image du métier, et est donc en soi aussi un facteur susceptible de jouer sur l'attractivité de ces métiers.

Pour les viviers, ce facteur peut jouer via les médias ou leur expérience d'usagers (dans la santé), ou leurs perceptions des difficultés du métier d'enseignant (effets médias et agressions récentes) : comme nous l'avons vu, cela peut générer un sentiment d'empathie vis-à-vis des agents en difficulté (« victimes ») mais contribue à décourager certains viviers de s'engager dans ces voies ou plus généralement dans la fonction publique. D'autant plus que les agents ont peu d'espoir d'une amélioration à venir et déconseillent à leurs enfants d'entrer dans la fonction publique (voir Première Partie).

> « Moi je pense qu'on vit dans une époque plutôt compliquée pour être dans ce genre de métiers. » **(Étudiants en formation courte / technique / manuelle)**

> « Les conditions sont dégradées, les gels de point d'indice, les nouvelles réformes, ils ont plus de nouvelles contraintes que les gens arrivés il y a un moment. Avant on pensait que fonctionnaire c'était enviable, là on passe de l'autre côté de la barrière. » **(Étudiants en formation numérique)**

2.2. Une faible reconnaissance et un sentiment d'abandon qui risquent de provoquer des conflits de valeurs

Le manque de moyens matériels ou humains et les restrictions des moyens financiers et budgétaires ne sont pas forcément une spécificité de la fonction publique mais ils sont ressentis comme particulièrement injustes au regard de leurs missions, de la spécificité de la fonction publique située hors de l'univers concurrentiel, des rémunérations moins

dynamiques, d'une exposition à la pression au travail et dans un contexte de dévalorisation, de violence envers les agents, de dégradation des relations avec le public… Dans l'enquête qualitative, les coupes budgétaires génèrent aussi un sentiment de mécontentement et de distanciation, voire de défiance, à l'égard de leur employeur. Les agents ne comprennent pas toujours le sens de ces décisions alors qu'ils ont déjà le sentiment de ne pas avoir suffisamment de moyens pour effectuer correctement leur travail. Voir ses moyens diminués par des décisionnaires perçus comme loin « du terrain » peut être ressenti comme un manque de reconnaissance envers leurs efforts déployés pour assurer le bon fonctionnement de leur service. Ils sont parfois mis devant le fait accompli, et ne sentent pas suffisamment informés ou consultés avant la mise en œuvre des coupes budgétaires, ce qui renforce le sentiment de ne pas être pris en compte dans le processus décisionnel. Si ce sentiment se retrouve dans tous les versants et chez toutes les catégories d'agents interrogés, il s'exprime différemment selon les spécificités de l'environnement de travail de chacun.

> « J'ai beaucoup d'amertume. Pendant le Covid par exemple, on s'est retrouvés abandonnés, et on a trouvé qu'il y avait une hypocrisie et un manque de respect total. Notre administration était complètement à la rue sur tous les points. Ça a créé une rancœur de ne pas se sentir respecté. » **(Agents de catégorie C)**

> « Je fais des tâches que je ne devrais pas faire et ce n'est pas reconnu. » **(Agents du public et actifs du privé peu qualifiés)**

Cette interprétation et le sentiment de ne pas être considéré vont au-delà des aspects strictement financiers pour toucher le cœur même de la relation entre les agents et leur employeur, érodant ainsi le sentiment d'appartenance et de dévouement envers leur mission, voire suscitant une véritable animosité qui s'est par exemple traduit par un fort sentiment d'abandon des soignants (mais aussi des enseignants) pendant le Covid (l'État vu comme peu réactif et insuffisamment engagé pour répondre aux problèmes cruciaux alors qu'attentes et pressions étaient énormes pour assurer la continuité des soins et de l'éducation).

> « Il y a peu de reconnaissance. L'État va se mettre à dos les professeurs ou même les policiers alors qu'ils doivent être la même entité. » **(Étudiants en licence 3 et master 1)**

> « Je ne suis pas dans le complot mais ça pose quand même question quand on voit dans quel état sont les infrastructures : les hôpitaux, les moyens humains, financiers qui sont mis en place. » **(Entretien individuel – démissionnaires)**

Les agents se sentent parfois en miroir « les seuls à se préoccuper de l'intérêt général », sans vrai soutien de leur employeur, ce qui participe pour les agents de leur défiance vis-à-vis de l'État et des institutions (voir Chapitre 1). Les groupes et les entretiens ont mis en évidence un climat de méfiance généralisé envers l'État et plus largement les institutions,

chez les agents eux-mêmes qui, attribuent la détérioration de leurs conditions de travail et les réductions budgétaires à l'action de « l'État ».

> « Travailler pour l'État, mais est-ce que l'État nous le rend ? Le ministère se fout de notre gueule ! Moi mon engagement il est pour les patients, pas pour l'État ! » **(Infirmiers)**
>
> « Oui moi je mets la faute sur l'État, sur les politiques qui font les donneurs de leçons. » **(Agents de catégorie C)**
>
> « Là où je suis actuellement, ce que je veux dire, c'est un peu démerdez-vous. Il n'y a aucune reconnaissance. On est plus une source économique qu'autre chose. » **(Agents du public ou privé peu qualifiés)**
>
> « Pendant le Covid ils étaient là pour nous applaudir, et après ils étaient là pour nous engueuler. On n'est pas entendus par le gouvernement. » **(Infirmiers)**
>
> « Je ne comprends pas l'appartenance à l'État. Je ne vois pas trop. » **(Infirmiers)**
>
> « C'est un choix politique, ils ont fait plein de coupes budgétaires et là c'est la merde. Le problème de la fonction publique c'est quelque chose qui a été laissé à l'abandon. Il aurait fallu qu'il y ait des fonds pour réinvestir. » **(Actifs en reconversion)**

L'enquête Conditions de travail semble plutôt confirmer ce matériau collecté dans les entretiens qualitatifs en documentant ce sentiment de manque de reconnaissance.

Un manque de reconnaissance

L'indicateur qui interroge sur le respect et l'estime reçus pour son travail (Question posée : « Vu tous mes efforts, je reçois le respect et l'estime que mérite mon travail ») peut être mobilisé pour analyser la façon dont les agents se sentent perçus globalement à l'extérieur de leur univers de travail et par la société. Mais il renseigne aussi sur la perception qu'ils ont de la reconnaissance de leur travail au sein de leur organisation de travail et par leur hiérarchie.

Globalement, le sentiment de respect et de reconnaissance de son travail, même s'il reste majoritaire, est moindre pour les agents du public (62 %) que pour ceux du privé (70 %). En 2013, le public était à 67 % et le privé déjà à 70 %, accréditant l'idée d'une dégradation spécifique à la fonction publique. Ce déficit de reconnaissance est particulièrement marqué pour les enseignants. Seuls 48 % d'entre eux pensent recevoir le respect qui leur est dû, un chiffre en baisse de 11 points de pourcentage depuis 2013, et parmi eux 34 % seulement pour les professeurs des écoles (- 9 points de %). La baisse est encore plus frappante pour les directeurs d'établissement et inspecteurs, en chute de 20 points pour atteindre 54 %. Des chiffres faibles également chez les professeurs du secondaire (55 %), qui mettent les enseignants largement en dessous de tous les métiers comparables de cadres et

professions intellectuelles. Toutes les FAP publiques connaissent une baisse marquée depuis 2013, avec notamment une baisse de 10 points de pourcentage pour la famille « Armée, police, pompiers ».

Dans les métiers du soin, on ne note pas de manque de considération spécifique pour les soignants du public sauf pour les médecins (66 % se déclarent reconnus dans le public contre 77 % dans le privé). Si les trois métiers du soin connaissent une forte dégradation de leur reconnaissance ressentie en 2013 et 2019, celle-ci n'épargne pas le privé, en ce qui concerne les aides-soignants et les infirmiers. Par contre, au sein des chercheurs et agents de laboratoires, la considération est plus forte dans le public. Pour les autres métiers mixtes, les enseignements sont plus contrastés, mais notons une forte dégradation de la reconnaissance pour certains métiers comme les jardiniers et les agents d'entretien.

Pour les métiers « administratifs », le déficit en faveur du public est moins prononcé bien que les agents de catégorie A qui déclarent une moindre reconnaissance (71 %) que les cadres du secteur privé (de 77 % à 85 %)[1].

Des confits éthiques plus fréquents dans la fonction publique

Ce sentiment de ne pas être reconnu à sa juste valeur, cumulé à celui de ne pas avoir forcément les moyens de bien faire son travail découle inexorablement sur des conflits de valeurs qui pèsent sur la santé des travailleurs de la fonction publique[2]. Si plusieurs indicateurs issus de l'enquête Conditions de travail témoignent de ces conflits, regardons en particulier la part des salariés déclarant « devoir faire quelque chose qu'ils réprouvent ».

Si moins d'un salarié sur dix déclare être concerné, on constate un niveau de réponse plus élevé pour les salariés du public, avec à nouveau un fort effet pour les métiers de la sécurité, du soin et pour les enseignants, tous largement au-dessus des niveaux moyens. Si cela peut être interprété comme le fait que la fonction publique regroupe des métiers plus susceptibles d'être exposés à des conflits de valeurs[3], cela accrédite également le fait qu'il existe un risque de décalage entre le « sentiment d'utilité sociale », qui peut motiver le choix d'entrer dans la fonction publique (voir Chapitre 5), et les réalités du travail ; la perception de promesses déçues pour des salariés qui ont plus d'attentes que dans le secteur privé.

[1] Correspond aux réponses « Pas du tout d'accord et pas d'accord » à la question « Vu tous mes efforts, je reçois le respect et l'estime que mérite mon travail ». Voir Castéran-Sacreste B. et Chédorge-Farnier D. (2023), « Les conditions de travail dans la FP… », *op. cit*.

[2] Voir la définition de cette notion dans Dares (2021), « Conflits de valeurs au travail : qui est concerné et quels liens avec la santé », *Dares Analyses*, n° 27, Dares, mai.

[3] *Ibid.*

Dans l'enseignement, les professeurs du secondaire déclarent à 12 % être concernés par ces conflits[1], dans les métiers publics de sécurité, la moyenne est à 18 % (19 % dans le secteur privé) mais pour les cadres intermédiaires de la police le chiffre s'élève à 65 %. Dans les métiers du soin, les écarts sont notables entre public et privé : les aides-soignants du public sont 16 % à être concernés contre 7 % du privé, pour les infirmiers, c'est 12 % dans le public contre 8 % dans le privé. Plus inquiétante, la part de conflits éthiques a augmenté au sein des salariés publics de ces trois métiers depuis 2013. Une hausse limitée mais que l'on ne trouve pas chez les salariés du privé, où aides-soignants et infirmiers déclarent plutôt une (très faible) baisse du niveau de conflits éthiques. Chez les éducateurs spécialisés, 20 % déclarent des conflits éthiques dans le public contre 10 % dans le privé. Notons également une tendance à la hausse depuis 2013 chez les agents de catégorie A, B et C, pour atteindre des niveaux relativement supérieurs aux métiers de cadres et de professions administratives à qui nous les comparons.

Si des spécificités entre métiers existent, il est donc également possible de conclure à un « effet secteur » en défaveur du public. Si des explications en termes de nature d'activité ou d'usagers peuvent être avancées, cela n'en demeure pas moins notable.

Encadré 36 – Des enjeux de conflits de valeurs amplifiés depuis 2019, lors de la crise sanitaire

Durant la crise du Covid, la Dares a mené une enquête spécifique auprès des entreprises (TraCov) au premier trimestre 2021.

Il en ressort que les métiers « essentiels au travail intense » (enseignants, métiers de la santé, de la sécurité et du social) où la part d'emploi public est prépondérante indiquent plus fréquemment que la moyenne que l'intensité du travail et les exigences émotionnelles ont augmenté par rapport à l'avant-crise. Les travailleurs de ce groupe sont davantage confrontés que les autres à une hausse des conflits de valeur, devant faire des choses qu'ils désapprouvent ou ne disposant pas des moyens nécessaires pour faire correctement leur travail plus souvent qu'avant la crise sanitaire. Toutefois, ils déclarent que le sens de leur travail s'est renforcé pendant la crise[2]. Une analyse plus systématique des effets de la crise sanitaire devra être menée avec la prochaine édition de l'enquête Conditions de travail.

[1] Question posée avant les réformes du « choc des savoirs » qui suscitent un fort rejet exprimé notamment par les organisations syndicales qui dénoncent « un tri des élèves » contraire à leurs valeurs.

[2] Insee (2022), *Les conséquences de la crise sanitaire sur les conditions de travail selon les métiers, Emploi, chômage, revenus du travail*, coll. « Insee Références », juin.

2.3. Les effets des réformes passées ?

Si les agents perçoivent cette dégradation des conditions de travail comme liée à une diminution des moyens, quel lien peut-on objectiver entre les évolutions globales du fonctionnement de la fonction publique ces dernières décennies et ce sentiment de dégradation ? Le lien entre les réformes managériales passées et les conditions de travail dans la fonction publique a été largement documenté.

L'arrivée du *new public management* depuis le milieu des années 1980 dans l'administration française s'est traduit par l'importation de méthodes issues de la sphère privée (déconcentration et développement des agences ; indicateurs de performance articulés à des mécanismes incitatifs, contractualisation interne et externe) pour réformer une administration perçue comme inefficace, rigide et centralisée. L'importation de ces méthodes a eu pour effet de rapprocher les conditions de travail entre public et privé, notamment en termes d'intensification. Bien que la concurrence sur les marchés et la menace du chômage soient identifiées comme deux sources principales de cette intensification, les agents (titulaires) de la fonction publique, « protégés par un statut », ne sont pas pour autant préservés[1], même si l'intensification reste moins forte dans le public (sauf pour la FPH, voir Chapitre 6). Ce « management par le chiffre » a pu avoir aussi, dans le public comme dans le privé, des effets sur la perte de « sens du travail » liée aux réorganisations récurrentes et à la fixation d'objectifs chiffrés reflétant mal ce qui importe aux yeux des salariés[2]. Plus récemment, d'autres évolutions liées à la dématérialisation des services ont pu participer à un sentiment de perte de sens du travail avec la nécessité de devoir gérer des tâches restantes plus complexes, et pour certains métiers administratifs de perdre le contact avec le public (en étant transférés sur des tâches de back-office) ou pour d'autres une dégradation des relations avec les usagers (pour des demandes plus difficiles à satisfaire). La numérisation des processus et la digitalisation, qui vont gagner en ampleur avec l'intelligence artificielle, remettent en cause certaines compétences spécifiques des agents et leur savoir-faire. Si cette évolution n'est pas propre à la fonction publique et concerne plus largement de nombreux métiers du tertiaire, dans le public, de nombreux processus administratifs et financiers sont concernés. Dans l'enquête qualitative, le recours à l'externalisation est cité comme une source de complexification du travail.

> « Ce n'est pas toujours simple, ça nous met un peu en difficultés. C'est difficile en termes de relationnel, de valeurs. On a perdu la main sur l'opérationnel, entre la mairie, les usagers et les prestataires. » **(Agents de catégorie A)**

[1] Dares (2011), *Travail dans le public et le privé : une intensification parallèle*, *Travail et Emploi*, n° 128.

[2] Coutrot T. et Pérez C. (2022), *Redonner du sens au travail. Une aspiration révolutionnaire*, *op. cit*.

> « Les méthodes ne sont pas forcément en lien avec les valeurs du service public. On est dans la gestion de chiffres. Il y a la question de devoir maximiser les services pour faire rentrer de l'argent. » **(Agents de catégorie A)**

Outre l'incompréhension des objectifs des réformes, leur rythme et la méthode peuvent être également interrogés. Le sens du travail est d'autant plus détérioré lorsque les salariés ne sont pas *impliqués dans le processus de décision* visant à déterminer les objectifs et que ces derniers ne sont pas modifiables. Or la fonction publique n'associe pas mieux ses agents que les salariés travaillant dans le privé.

Quand on interroge les salariés ayant déclaré un changement important dans leur environnement de travail pour savoir s'ils ont été consultés[1], les résultats sont globalement comparables : dans le privé comme dans le public, un gros tiers disent y avoir été associés. Si on regarde plus précisément au sein des métiers mixtes, on constate que certaines situations sont comparables, comme celles des aides-soignants et des infirmiers. On a également un gros tiers des répondants qui répondent positivement, quel que soit la nature de leur employeur, comme pour les professionnels de l'action sociale et de l'orientation.

On notera néanmoins aussi des différences pour certains métiers : chez les personnels d'études et de recherche, l'association est beaucoup plus forte dans le public (76 % pour 48 % dans le privé), tout comme chez les agents d'entretien (42 % contre 23 %) mais la différenciation est inversée pour les professionnels de l'action culturelle (29 % dans le public et 43 % dans le privé) ou pour les agents qualifiés de laboratoire (46 % dans le public, 56 % dans le privé). Les résultats moyens de l'ensemble cachent ici de fortes disparités qui ne recoupent pas les différences de niveau de qualification.

Enfin, on retrouve ici une situation particulière pour les enseignants, plus mal lotis : les enseignants du secondaire sont seulement 28 % à se dire associés, se situant beaucoup plus bas que les cadres du public et du privé.

En synthèse, sur ces conditions de travail, on constate pour les facteurs d'exposition physique une situation spécifique des soignants, mais globalement peu de distinction entre public et privé ; et s'agissant des risques psychosociaux, des signaux d'alerte forts en particulier pour les soignants et les enseignants. Un constat qui peut s'expliquer par des facteurs pluriels qui se combinent plus ou moins selon les métiers : dégradation de la relation au public, intensification du travail, conflits éthiques et globalement une dégradation du sens du travail, ainsi que le lien fait avec les évolutions de l'organisation de la fonction publique et du travail ces dernières décennies, sans que celles-ci soient compensées matériellement ou en termes de rémunération. Quels risques peuvent être générés par cette situation du point de vue de l'attractivité ?

[1] Ce qui renvoie à la question « Dans le cas où, au cours des douze derniers mois, votre environnement de travail a été fortement modifié, avez-vous été consultés ? » au sein de l'enquête Conditions de travail de la Dares.

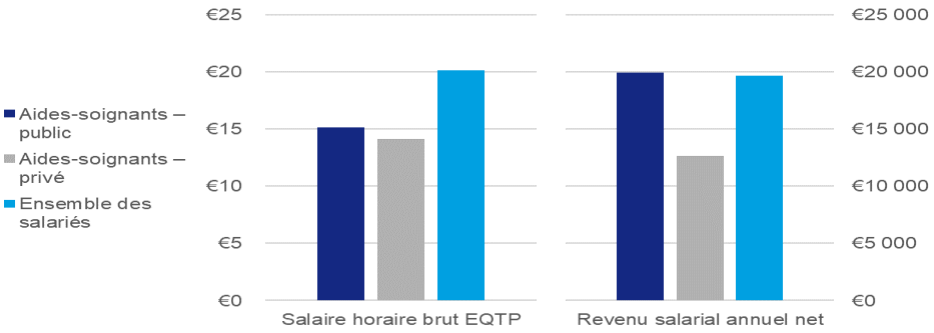
PUBLIC / PRIVÉ – COMPARAISON N° 2

Les aides-soignants

Effectifs en 2017-2019	**Public**	385 000	52,3 %
737 000	**Privé**	352 000	47,7 %

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019 - calculs France Stratégie, moyenne annuelle

Graphique 111 – **Rémunérations en 2019**



Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : les aides-soignants salariés dans le public ont en moyenne un revenu salarial annuel net de 19 909 euros contre 12 605 euros dans le privé et 19 618 euros en moyenne pour l'ensemble des salariés.

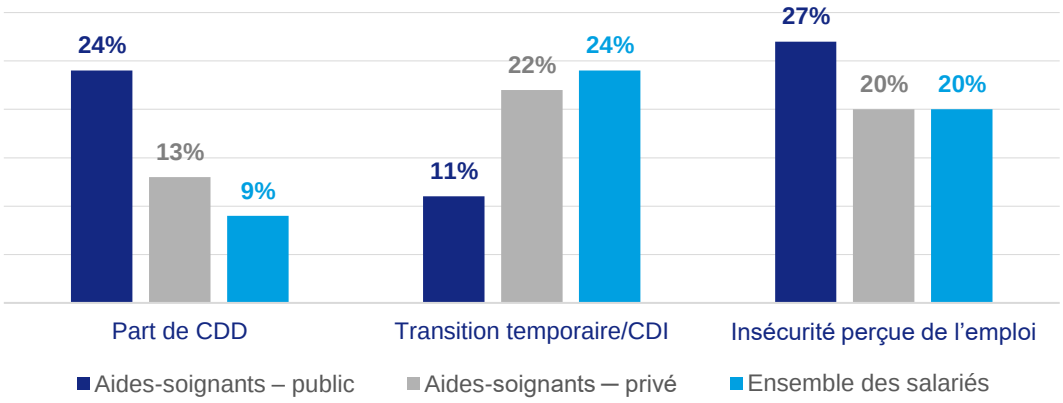
Sources : Insee, base Tous salariés 2019 ; Insee, SIASP 2019 - calculs France Stratégie

Si les niveaux de salaires horaires sont faibles (aux alentours du quartile inférieur des métiers) et comparables dans le privé et le public, le revenu salarial annuel net est largement supérieur (aux alentours de la moyenne pour le public) en raison d'un volume horaire plus important dans le public, causé par une moins grande prégnance des temps incomplets.

Graphique 112 – **Conditions d'emploi en 2019**

Le recours au CDD, fort pour les deux secteurs au regard de celui constaté pour l'ensemble des salariés, est cependant bien plus prononcé dans le public. Si la comparaison est délicate[1], il est à noter que les taux de transition des contrats temporaires (CDD/intérim) en contrats permanents (CDI/titularisation) sur un an sont plus faibles dans le public. Un double constat que l'on retrouve dans la majorité des métiers mixtes. Il en résulte une insécurité perçue plus forte dans le secteur public.

[1] Les durées légales des CDD diffèrent dans le public et le privé, avec pour conséquence des durées moyennes plus longues dans la fonction publique, ce qui fait « mécaniquement » baisser le taux de transition à horizon d'un an.



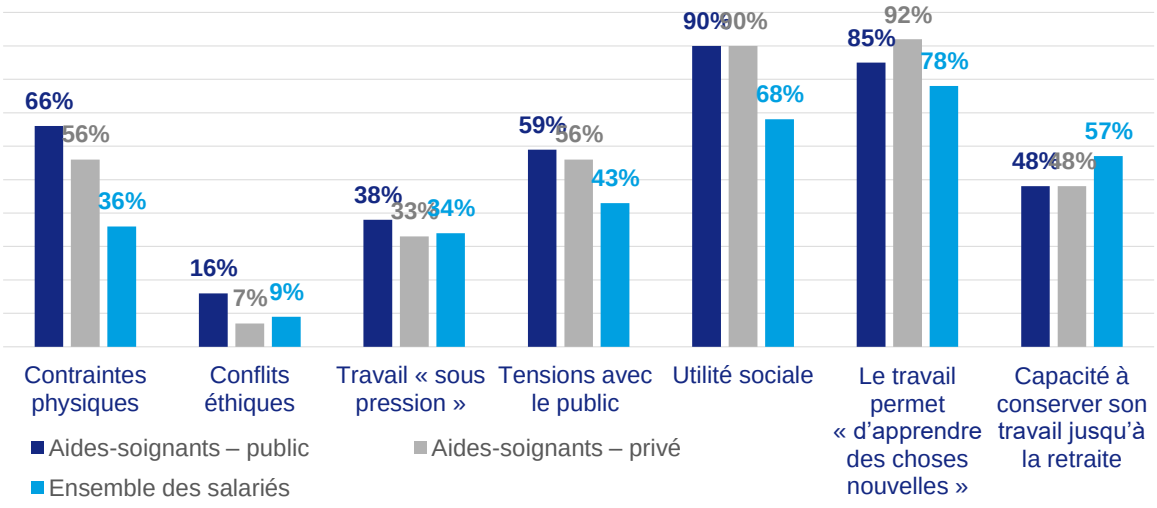
Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : 24 % des aides-soignants salariés dans le public sont en CDD, contre 13 % de ceux salariés dans le privé et 9 % de l'ensemble des salariés.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019 - calculs France Stratégie

Graphique 113 – **Conditions de travail en 2019**

On constate sur plusieurs indicateurs, tant liés aux contraintes physiques qu'aux risques psychosociaux, une situation défavorable au secteur public. Cela pourrait être lié à des différences de moyens (humains et matériels) et d'organisation du travail. En revanche, certaines dimensions telles que l'utilité sociale perçue ou encore les fortes tensions avec le public, renvoient plutôt à des effets métiers et sont de fait communes au privé et au public. En lien avec cela, la capacité déclarée à pouvoir exercer son métier jusqu'à la retraite est particulièrement faible.

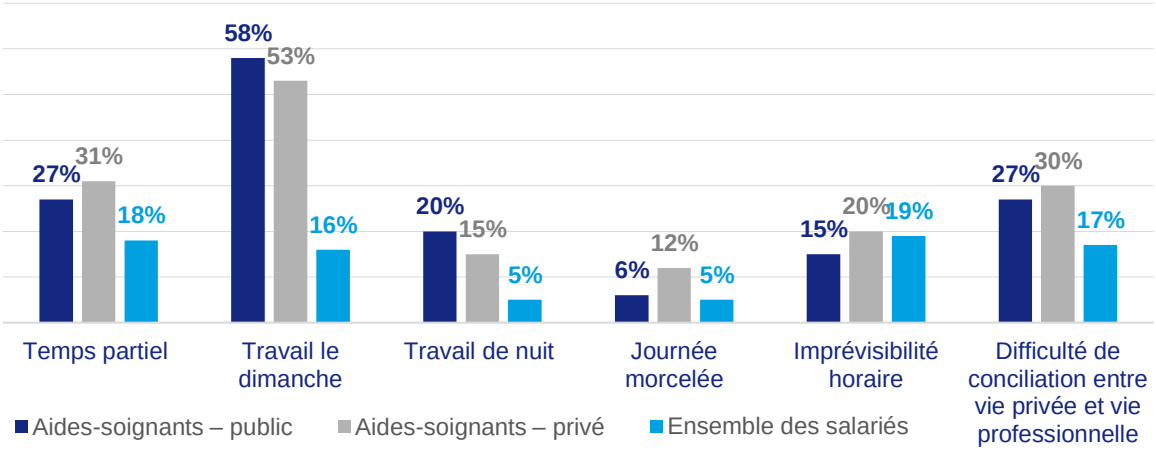


Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : 90 % des aides-soignants salariés dans le public et de ceux salariés dans le privé déclarent avoir l'impression de faire quelque chose d'utile aux autres, contre 68 % de l'ensemble des salariés.

Source : Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

Graphique 114 – **Temps de travail des aides-soignants en 2019**



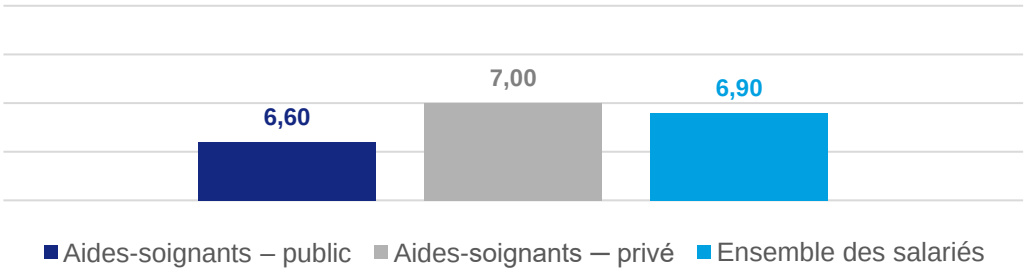
Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : 27 % des aides-soignants du public sont en temps partiel, contre 31 % de ceux du privé.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019 ; Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

Le recours au temps partiel est moindre dans le public, à l'instar de ce qui est constaté pour la majorité des métiers. En revanche, les autres constats sur la dimension horaire de travail sont plus nuancés. Le recours aux horaires atypiques est fréquent dans le métier, mais un peu plus prononcé au sein du secteur public (potentiellement en raison de l'amplitude horaire du service des urgences). En revanche, on y relève moins d'horaires fragmentés (en relation notamment avec la semaine de quatre jours qui s'est développé dans l'hôpital public) et « imprévisibles ». Des éléments qui apparaissent corrélés au plus faible niveau déclaré de difficulté de conciliation privée/professionnelle dans le public, bien que demeurant relativement élevé par rapport à l'ensemble des salariés.

Graphique 115 – **Satisfaction professionnelle des aides-soignants en 2019 (note sur 10)**



Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : les aides-soignants salariés du public s'attribuent en moyenne 6,6/10 pour ce qui est de l'affirmation « Pour l'essentiel, je suis satisfait(e) de ma vie professionnelle » ; contre 7/10 pour ceux du privé.

Source : Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

3. Les risques pour l'attractivité et la fidélisation

3.1. Un enjeu important pour « fidéliser » jusqu'à la retraite

Dans un contexte d'allongement de la durée de vie au travail, il est important de s'intéresser également aux aspirations des salariés de la fonction publique à conserver leur emploi jusqu'à la retraite, étant entendu qu'un fort *turnover* accroît l'intensité des tensions de recrutement. Un indicateur issu de l'enquête Conditions de travail permet justement de mesurer la part des salariés qui déclarent être « en capacité de rester dans son travail jusqu'à la retraite ». L'analyse laisse apparaître une capacité à rester dans l'emploi à peine plus forte pour les agents du public (59 %) que pour les salariés du privé (57 %), avec dans les deux cas une baisse significative par rapport aux résultats de 2013 (66,5 % dans le public et 63,5 % dans le privé)[1].

Les cadres de catégorie A déclarent autant que les cadres administratifs du privé pouvoir conserver leur travail jusqu'à la retraite. *Idem* pour ce qui est des professions de sécurité, puisque les salariés de la famille professionnelle « Armée, police, pompiers » déclarent une même soutenabilité du travail que les agents de sécurité du privé[2]. Le cas des enseignants est quant à lui encore plus évocateur. En effet, plus d'un enseignant sur deux déclare ne pas être en mesure de conserver son travail jusqu'à la retraite. Ce chiffre place le métier parmi les 25 % de ceux enregistrant la situation la plus défavorable, bien loin de la grande majorité des autres métiers qualifiés.

Pour les métiers mixtes, les résultats sont généralement légèrement en faveur du public sauf pour les métiers de soignants pour lesquels les salariés du privé déclarent être bien plus en capacité de rester jusqu'à la retraite : 45 % chez les infirmiers (contre 38 % dans le public), 77 % pour les médecins (contre 65 % dans le public). Chez les aides-soignants, le résultat est le même dans les deux secteurs (48 %)[3].

L'étude récente de France Stratégie « Qualité de l'emploi : une question de métiers ?[4] » s'intéresse également à la relation entre qualité de l'emploi et capacité des salariés à faire le même travail jusqu'à la retraite. Cette analyse montre que cette capacité dépend plus

[1] Charavel C. (2020), « La fonction publique est-elle un bon employeur ? » dans *Attractivité de la fonction publique*, RAFP, p. 280.

[2] Résultat qui peut être lié au fait que ces métiers font partie des catégories actives de la fonction publique permettant de partir à la retraite plus tôt que l'âge d'ouverture des droits de droit commun.

[3] Les aides-soignants sont également en catégorie active (âge d'ouverture des droits à 57 ans puis 59 ans depuis la réforme de 2024) mais ce n'est plus le cas pour une majorité des infirmiers, désormais en catégorie sédentaire depuis la réforme de 2010.

[4] Donne V. et Elbaz A. (2023), « Qualité de l'emploi, une question de métiers », *La Note d'analyse*, n° 130, France Stratégie, décembre.

directement de la qualité de l'emploi « non pécuniaire » que des niveaux de rémunérations[1]. Un enseignement qui démontre l'importance des conditions et du temps de travail pour fidéliser les salariés.

Si l'on regarde comment se positionnent les métiers publics sur cette relation (voir Graphique 116), on constate que la majorité d'entre eux dispose d'une situation plutôt favorable. C'est-à-dire que la part des travailleurs déclarant pouvoir exercer leur emploi jusqu'à la retraite est égale voir parfois légèrement supérieure à celle de métiers présentant une qualité de l'emploi comparable. Mais le cas des enseignants alerte encore : malgré une relativement bonne qualité de l'emploi mesurée, une faible part d'entre eux estime pouvoir conserver son emploi jusqu'à la retraite.

Une autre source permet d'appréhender ce lien entre conditions de travail et âge de départ à la retraite (enquête Motivations de départ à la retraite de la Drees[2]) : quand on interroge les nouveaux retraités sur ce qui les a motivés pour partir à la retraite, outre les éléments liés aux âges et montants de la pension, ils citent des motifs liés au travail, parmi lesquels des conditions de travail insatisfaisantes. Pour les retraités du régime général (CNAV, pour les salariés du privé) 24 % déclarent en 2021 qu'ils n'étaient pas satisfaits de leurs conditions de travail (15 beaucoup et 9 assez). Les chiffres sont plus élevés pour les pensionnés de la fonction publique : pour le Service des retraites de l'État (FPE), ils sont 33 % à mentionner ce motif (19 beaucoup et 14 assez) et 32 % (20 beaucoup et 12 assez) pour la CNRACL (FPT et FPH). Si on compare ces chiffres avec l'enquête précédente de 2017, ces résultats sont en légère diminution pour le Services des retraites de l'État (SRE) (en 2017, 35 %) et pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) (27 %) ou stables pour la Caisse de retraite des salariés de la fonction publique territoriale et hospitalière (CNRACL) mais les écarts entre secteurs public et privé restent les mêmes.

Quand on demande aux retraités qui sont partis plus tard que l'année où ils pouvaient y prétendre[3] quels sont les motifs de cette prolongation d'activité, ils évoquent des raisons financières, personnelles ou liées au travail. Dans cette dernière catégorie, les répondants peuvent choisir deux motifs : « vous souhaitez finir un projet en cours[4]… » ou « vous souhaitez continuer à travailler du fait de l'intérêt de votre emploi ou des conditions de travail satisfaisantes ». En 2021, ce dernier motif a joué pour 69 % des retraités de la

[3] Une relation entre manque de sens du travail et le travail jugé « insoutenable » que souligne également Coutrot T. et Pérez C. (2022), *Redonner du sens au travail. Une aspiration révolutionnaire*, *op. cit.*

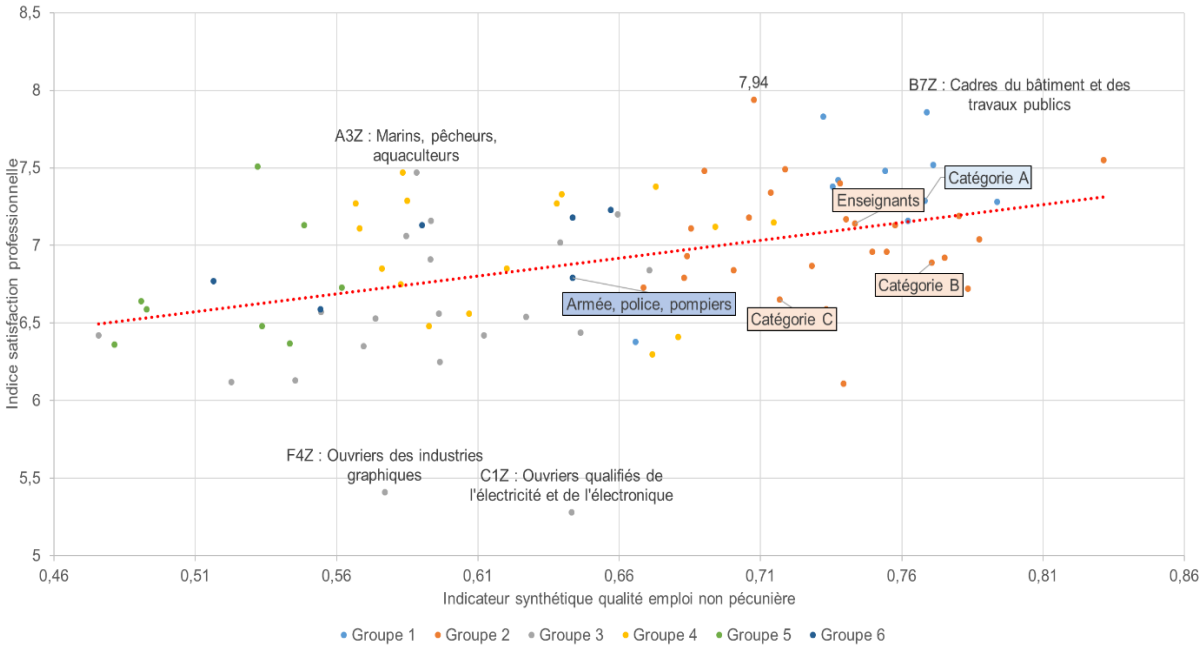
[2] Drees (2016), Enquête Les motivations de départ à la retraite, septembre.

[3] Les questions sur les motifs de prolongation d'activité sont posées aux personnes toujours en emploi mais ayant dépassé l'âge légal minimal dé départ (selon les données administratives) ou qui déclarent être parties après l'âge minimal.

[4] Formulation complète : « Vous souhaitez finir un projet ou une mission en cours, ou bien attendre la fin de l'année scolaire ? »

CNAV, 66 % de ceux du service des retraités de l'État et pour seulement 61 % pour ceux de la CNRACL. Par rapport à 2017, ce motif est en hausse pour la CNAV (65 % en 2017) et en forte baisse pour la fonction publique, les répondants étant 72 % pour le SRE et 71 % pour la CNRACL à répondre positivement lors de l'enquête précédente. Dans le public, ce motif de prolongation d'activité lié à la satisfaction de l'emploi ou des conditions de travail joue donc moins fortement que dans le privé et beaucoup moins qu'en 2017.

Graphique 116 – Corrélation entre qualité de l'emploi non pécuniaire et capacité à poursuivre jusqu'à sa retraite



Source : Donne V. et Erhel C. (2023), « Qualité de l'emploi : une question de métiers ? », La Note d'analyse*, n° 130, France Stratégie, décembre*

3.2. Des démissions silencieuses ?

Le lien entre sens du travail et incidence sur les mobilités ou la santé est complexe à objectiver et sans même se traduire directement par des problèmes de santé, il peut se manifester par des comportements de retrait professionnel, de « démissions silencieuses »[1]. Selon les auditions réalisées, on constate par exemple chez les enseignants des mises en retrait, des refus de responsabilités nouvelles et des rejets des projets collectifs – fonctions transversales, difficultés à pourvoir les fonctions de professeur principal, refus (et sous-consommation) des missions proposées dans le cadre du « Pacte », etc.

[1] Voir Encadré 10 et Chapitre 2, section 2.1.

Encadré 37 – Liens entre sens du travail/bien-être/santé et mobilité

La question du sens du travail, ainsi que celle son incidence sur le bien-être au travail et la satisfaction au travail, mais aussi sur les comportements des travailleurs en termes de mobilité (démissions, recherche d'un autre emploi…) ou sur leur santé, ne sont pas nouvelles dans la littérature académique, que ce soit en psychologie ou en sociologie du travail, même si cette littérature connaît des développements importants depuis les années 1990, notamment autour des travaux de l'« économie du bonheur » (Davoine, 2020 ; Senik, 2014) et du développement des enquêtes internationales sur les valeurs (EVS et volet « sens du travail » de l'International Social Survey Programme-ISSP). Le sens du travail rejoint la notion d'intérêt intrinsèque du travail (lié au contenu des tâches ou encore à l'utilité sociale perçue), qui se différencie des dimensions extrinsèques (salaire, caractéristiques du contrat, horaires…). Les analyses portant sur les déterminants de la satisfaction au travail dans une perspective internationale soulignent ainsi l'importance de l'intérêt intrinsèque du travail, qui apparaît parmi les deux facteurs contribuant le plus fortement à la satisfaction au travail, conjointement avec la sécurité de l'emploi (Davoine, 2007 ; Esser et Lindh, 2018 ; Volk et Hadler, 2018). Selon des modèles de satisfaction au travail estimés sur des données de l'ISSP de 2015, trouver son travail « intéressant » ou se déclarer « fier » de son travail augmente fortement la satisfaction au travail déclarée, devant la sécurité de l'emploi, la qualité des conditions de travail, ou encore les capacités de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (Erhel *et al.*, 2024).

Pour la France, les analyses empiriques de Coutrot et Perez (2022) à partir des enquêtes Conditions de travail (2013 et 2016) vont au-delà des effets sur la satisfaction déclarée et montrent un lien direct entre le sens du travail et les comportements des salariés en termes de démissions. À métier, âge, sexe et niveau de diplôme équivalents, le risque d'un départ volontaire pendant une période de trois ans est accru de 30 % pour les salariés dont le travail a peu de sens en début de période. De plus, une perte de sens du travail s'accompagne d'une forte hausse de l'absentéisme pour maladie et d'une hausse du risque d'entrer en dépression.

Sur le lien plus direct avec la maladie, les chiffres d'arrêts maladie peuvent être un indicateur intéressant. Beaucoup de facteurs peuvent jouer, en particulier les facteurs structurels de vieillissement. Ils sont néanmoins utiles ici car on constate des évolutions non négligeables ces dernières années : il s'agit donc *a minima* d'un élément de contexte ou d'un signal faible à prendre en compte.

Chiffres d'arrêts maladie : un signal faible[1] ?

Un rapport récent de l'IgF[2] dressait les constats suivants sur les absences pour raison de santé dans la fonction publique : elles sont restées stables sur la période 2014-2019 à un niveau moyen similaire au secteur privé – environ huit jours d'absence par agent ou par salarié – mais avec des disparités importantes entre les versants plus marqués dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières.

À partir de 2020, et de la crise sanitaire, l'absentéisme pour raison de santé a augmenté de manière généralisée et a atteint des niveaux historiquement hauts en 2022. L'année 2022 marque un décrochage entre les secteurs public et privé avec en moyenne 14,5 jours d'absence pour raison de santé dans l'année par agent public contre 11,7 jours par salarié du secteur privé. Depuis 2022, les rapporteurs constatent que ces absences amorcent une baisse mais sans revenir à leur niveau d'avant crise et indiquent pour 2023 :

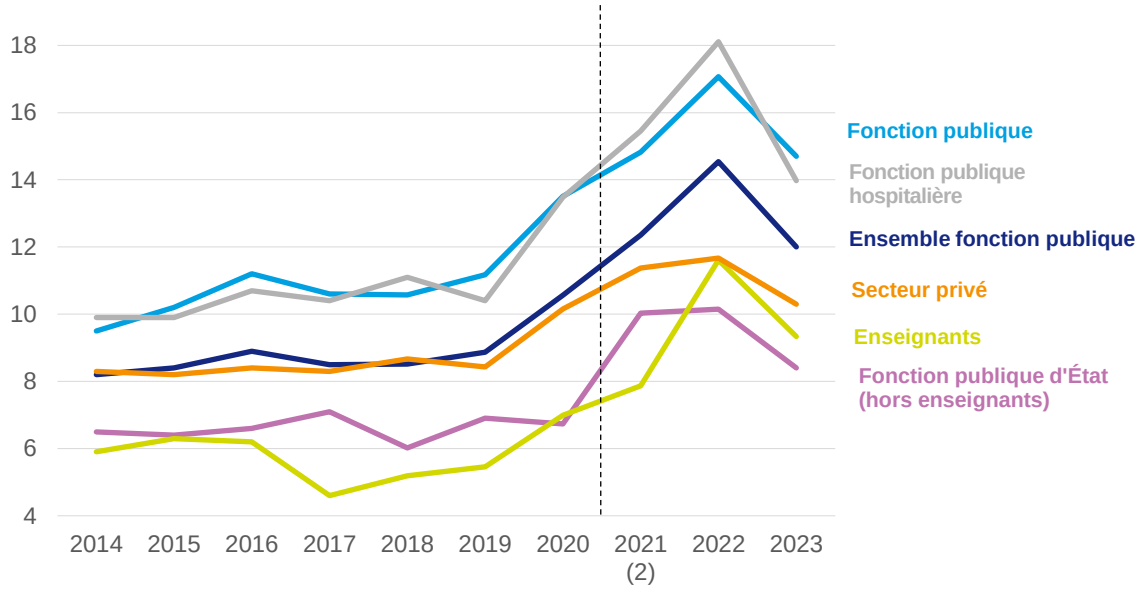
> « La hausse constatée de ces absences s'est résorbée d'environ 30 % en 2023 dans la FPE d'après les employeurs sollicités (qui représentent 1,5 million d'agents sur 2,5 millions de la FPE). Dans la FPH, les absences pour raison de santé semblent être revenues, dans les CHU, à un niveau plus proche de celui de la période antérieure à la crise sanitaire avec une hausse résorbée à hauteur de 75 % pour les infirmiers et aides-soignants des CHU (qui représentent 150 000 agents sur 1,2 million de la FPH). Les données recueillies par la mission pour le versant territorial ne permettent pas, en revanche, d'y dessiner une tendance générale. »

Une tendance confirmée par le rapport DGAFP de 2024 qui publie les derniers chiffres sur le nombre de jours d'absence par personne pour raisons de santé, y compris pour la FPT (voir Graphique 117).

[1] Sur les difficultés de recensement des arrêts maladies dans la fonction publique : Cour des comptes (2021), *La rémunération des agents publiques en arrêt maladie*, rapport, septembre.

[2] Pavis I., Triolle A., Lefevre N., Leclerq M., Hairault A. et Lianova R. (2024), « Revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique », IGAS et IgF, juillet.

Graphique 117 – Nombre moyen de jours d'absence pour raison de santé (1) au cours de l'année, par personne, dans les différents versants de la fonction publique et dans le secteur privé



Notes : (1) Sont prises en compte ici les absences pour maladie ou accident du travail et, jusqu'en 2020, la garde d'enfants malades. (2) Rupture de série en 2021 liée à la refonte de l'enquête Emploi.

Champ : agents de la fonction publique et salariés du privé vivant en logement ordinaire, en emploi au sens du BIT la semaine de référence, âgés de 15 ans ou plus ; France (hors Mayotte). Hors apprentis, contrats de professionnalisation, stagiaires, contrats aidés.

Lecture : en 2023, les agents de la fonction publique en emploi au sens du BIT ont été absents pour raison de santé en moyenne 12 jours sur l'année.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre*

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 15

Des congés maladie liés aux caractéristiques démographiques et aux conditions d'exercice

Après une forte diminution liée notamment à la réintroduction du jour de carence, la proportion d'enseignants ayant eu au moins un congé maladie ordinaire (CMO) ainsi que la durée moyenne de ces congés a connu une forte augmentation pendant les années Covid. Comme pour les autres fonctionnaires, la tendance est en revanche à la baisse depuis 2022 (voir Graphique 118).

Tableau 24 – Les congés pour maladie ordinaire des enseignants

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Proportion d'agents ayant eu au moins un congé (en %)							
Enseignants du secteur public	47,8	48,4	44,6	41,0	35,4	39,0	49,3
Premier degré	49,8	50,3	46,5	43,0	37,1	40,3	53,1
Second degré	46,0	46,7	42,8	39,3	33,9	37,9	45,8
Durée cumulée moyenne des agents (en jours)							
Enseignants du secteur public	7,4	7,5	7,3	7,3	6,5	8,3	9,4
Premier degré	7,9	8,0	7,9	7,9	7,1	8,6	10,0
Second degré	6,9	7,1	6,8	6,8	6,0	8,1	8,9

Champ : France, personnels des corps enseignants du public et second degré privés sous contrat en activité et rémunérés au 30 novembre.

Source : séries chronologiques DEPP, Les congés pour raison de santé des personnels de l'Éducation nationale, Base statistique des congés de novembre 2022.

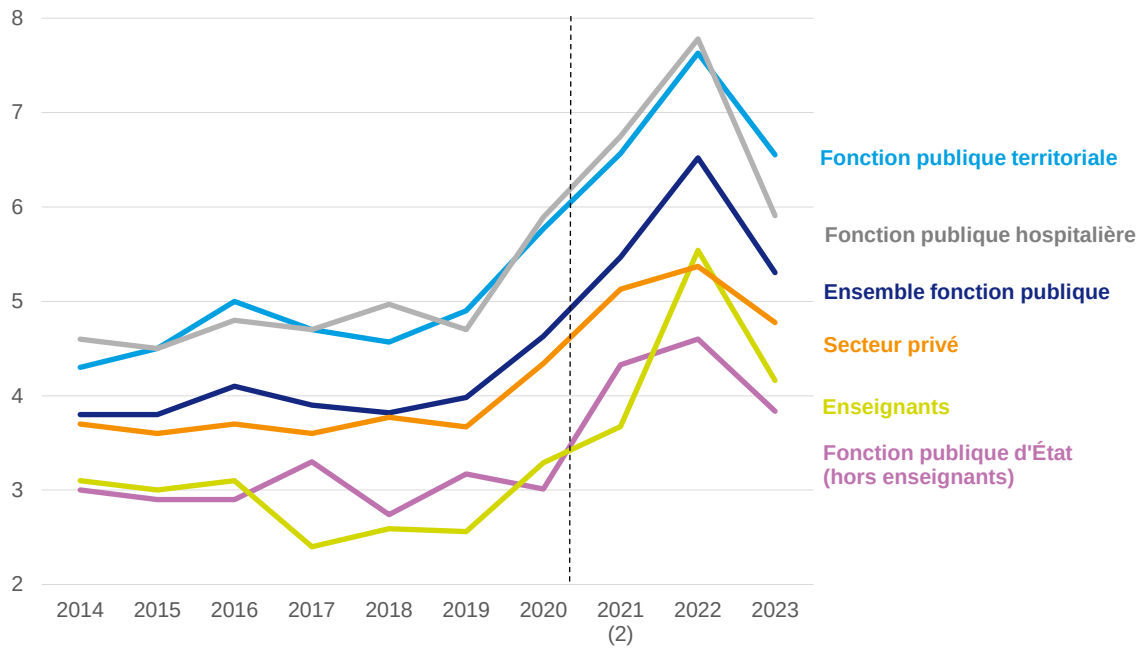
Le nombre et la durée de ces congés sont liés à la fois aux caractéristiques démographiques des personnels concernés, et à leurs conditions d'exercice : les femmes – et notamment les femmes qui ont, par ailleurs, eu un congé maternité dans l'année – et les personnels exerçant en éducation prioritaire présentent un nombre d'épisodes d'absence pour maladie ordinaire plus élevé que les autres catégories (et sont donc davantage pénalisés financièrement par l'application du jour de carence[1]).

[1] Hillion M. et Maugendre E. (2023), « L'effet du « jour de carence » sur les absences pour maladies ordinaire, la santé perçue et le recours aux soins à court-terme », *Document de travail*, n° 2023-06, Insee, mars.

À partir d'un autre indicateur, la part des salariés absents pour raison de santé, les données de l'enquête Emploi montrent également une relative stabilité jusqu'en 2019, une augmentation significative des arrêts au moment de la crise du Covid, qui se poursuit ensuite pour certains versants (FPH et FPT), jusqu'en 2022, avant de diminuer fortement en 2023 pour tous les versants (voir Graphique 118).

On retrouve également les mêmes disparités entre versants, avec une FPE inférieure à la moyenne et des taux plus élevés pour la FPT et la FPH. On notera que la part des enseignants concernée est plus faible que la moyenne du privé mais avec des évolutions différentes de celles du reste de la FPE.

Graphique 118 – Part des salariés absents au moins un jour au cours de la semaine de référence pour raison de santé (1) dans les différents versants de la fonction publique et dans le secteur privé (en %)



Notes : (1) Sont prises en compte ici les absences pour maladie ou accident du travail et, jusqu'en 2020, la garde d'enfants malades. (2) Rupture de série en 2021 liée à la refonte de l'enquête Emploi.

Champ : agents de la fonction publique et salariés du privé vivant en logement ordinaire, en emploi au sens du BIT la semaine de référence, âgés de 15 ans ou plus ; France (hors Mayotte). Hors apprentis, contrats de professionnalisation, stagiaires, contrats aidés.

Lecture : en 2023, parmi les agents de la fonction publique en emploi au sens du BIT, 5 % ont été absents au moins un jour au cours d'une semaine donnée pour raison de santé.

Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre*

Ces disparités par versant et par rapport au privé résultent d'abord des caractéristiques des agents, notamment leur âge leur sexe et leur emploi.

Afin d'objectiver l'influence de ces facteurs et les différences qu'ils engendrent entre populations, la mission IgF a modélisé les écarts de taux d'absence entre les différents versants de la fonction publique d'une part, et le secteur privé d'autre part à partir de l'enquête Emploi de l'Insee. La mission a été en mesure de contrôler le statut de l'agent ou son type de contrat, la catégorie socioprofessionnelle, le niveau de diplôme, l'âge, le sexe et la structure familiale. Elle en conclut que :

> « Les niveaux différenciés des absences des trois versants, entre eux et par rapport au secteur privé, résultent des caractéristiques des agents (âge, sexe, état de santé) et de leurs emplois (type de contrat, catégorie socioprofessionnelle, diplôme) qui expliquent 95 % de l'écart des taux d'absence entre la fonction publique d'État (FPE) – fonction publique hospitalière (FPH) et le secteur privé et 53 % de l'écart[1] entre la fonction publique territoriale (FPT) et le secteur privé. »

Si ces données doivent donc être interprétées avec beaucoup de précautions, on constate tout de même une situation relativement stable jusqu'en 2019 dans tous les versants[2] comme dans le secteur privé, puis une augmentation pour tous des arrêts maladie (y compris les plus jeunes) au moment de la crise du Covid (2020) mais qui se poursuit ensuite en 2021 et 2022 pour la FPT, la FPH et surtout pour les enseignants, puis une diminution en 2023 sans que le niveau d'avant Covid ne soit atteint néanmoins.

Pour faire face à cette situation contrastée des conditions de travail et pour prendre en compte ces signaux faibles, quels sont les éléments des conditions de travail qui peuvent jouer comme des facteurs positifs en termes de satisfaction au travail pour les agents en poste et comme facteurs d'attractivité externe ? Le fonctionnement spécifique de la fonction publique permet-il de proposer des « compensations » attractives aux agents ?

[1] Le rapport de mission indiquant que « L'écart inexpliqué signifie que la différence de prévalence des absences n'est pas expliquée par les variables pouvant être contrôlées par le biais de l'enquête Emploi. Une part de cet écart résiduel pourrait être justifiée par d'autres caractéristiques non retracées dans l'enquête. »

[2] CNFLP (2024), *Synthèse des rapports sociaux uniques des collectivités territoriales au 31 décembre 2021*, avril. Les données issues des rapports sociaux des collectivités territoriales montrent plutôt une relative stabilité du nombre moyen d'absences par agent entre 2015 et 2021.

PUBLIC / PRIVÉ – COMPARAISON N°2

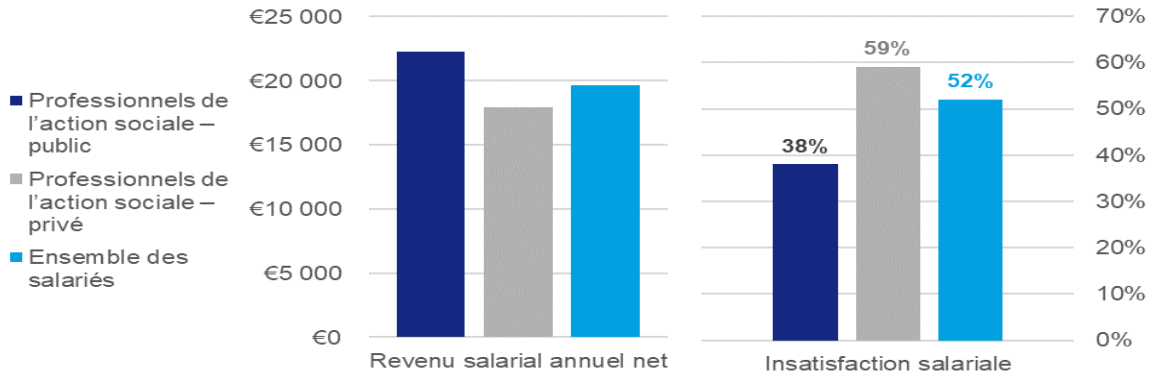
Les professionnels de l'action sociale

Les établissements ou services sociaux/médico-sociaux (ESMS ou ESSMS) accueillent la plupart des professionnels de l'action sociale. Ces derniers pouvant également exercer dans des services reliés directement à l'administration publique. Les éducateurs spécialisés représentent plus des deux tiers des professionnels de l'action sociale, le reste étant constitué d'assistants sociaux. En ce qui concerne le secteur privé employeur de professionnels de l'action sociale, il relève fréquemment du non lucratif.

Effectifs en 2017-2019	Public	109 000	30 %
366 000	Privé	257 000	70 %

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019 - calculs France Stratégie, moyenne annuelle

Graphique 119 – **Rémunérations en 2019**

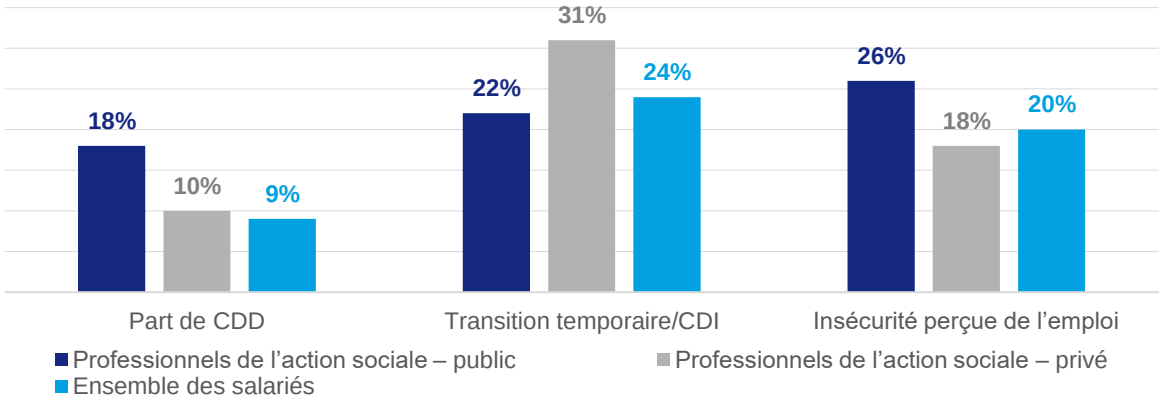


Lecture : les professionnels de l'action sociale salariés dans le public ont en moyenne un revenu salarial annuel net de 22 265 euros contre 19 618 euros en moyenne pour l'ensemble des salariés ; 38 % d'entre eux considèrent être mal payés compte-tenu du travail qu'ils réalisent.

Sources : Insee, base Tous salariés 2019 ; Insee, SIASP 2019 ; Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

Si les niveaux de salaires horaires sont comparables dans le privé et le public (juste en dessous de la moyenne des salariés), le revenu salarial annuel net est sensiblement supérieur dans le public en raison d'un volume horaire plus important, causé par une moins grande prégnance des temps incomplets. Le niveau d'insatisfaction salariale déclarée du public est largement inférieur à celui du privé.

Graphique 120 – **Conditions d'emploi en 2019**



Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : 18 % des professionnels de l'action sociale salariés dans le public sont en CDD, contre 10 % de ceux salariés dans le privé et 9 % de l'ensemble des salariés.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019 - calculs France Stratégie

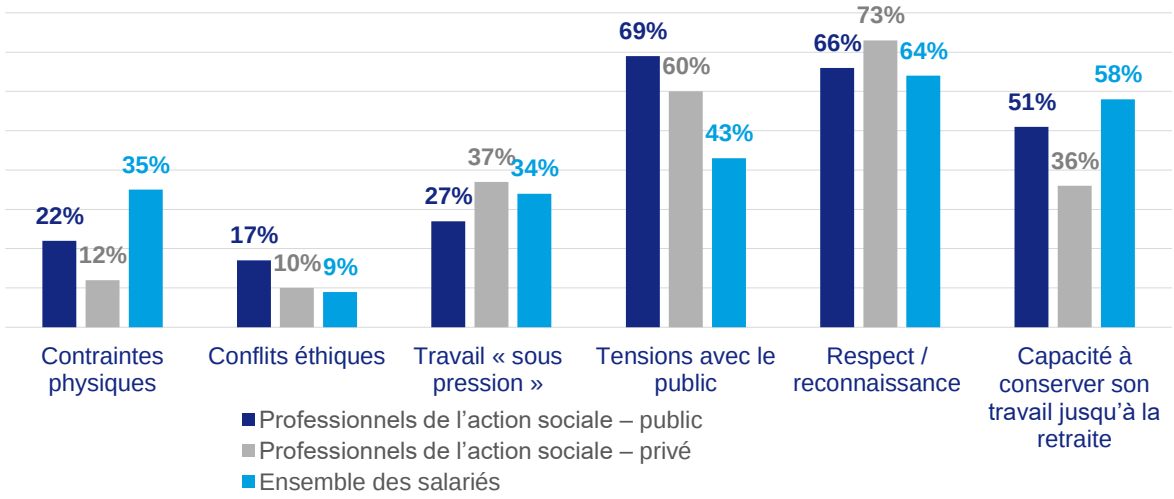
Le recours au CDD, fort pour les deux secteurs au regard de celui constaté pour l'ensemble des salariés, est cependant bien plus prononcé dans le public. Si la comparaison est délicate[1], il est à noter que les taux de transition des contrats temporaires (CDD/intérim) en contrats permanents (CDI/titularisation) sur un an sont plus faibles dans le public. Un double constat que l'on retrouve dans la majorité des métiers mixtes. Il en résulte une insécurité perçue plus forte dans le secteur public.

Graphique 121 – **Conditions de travail**

Les enseignements sur les conditions de travail sont assez nuancés. Si on relève certaines tendances communes aux deux secteurs et liées à des effets métiers (fort niveau de tensions ; faibles contraintes physiques), il existe des différences sur ces items, notamment un travail sous pression supérieur dans le privé. On constate également une situation défavorable au public pour les indicateurs relatifs au «sens au travail» : avec plus de conflits éthiques et un plus faible niveau de respect/reconnaissance perçu au regard du travail fourni. En revanche, les professionnels de l'action sociale du public déclarent bien plus pouvoir conserver leur emploi jusqu'à la retraite.

[1] Les durées légales des CDD diffèrent dans le public et le privé, avec pour conséquence des durées moyennes plus longues dans la fonction publique, ce qui fait « mécaniquement » baisser le taux de transition à horizon d'un an.

Graphique 122 – **Conditions de travail en 2019**

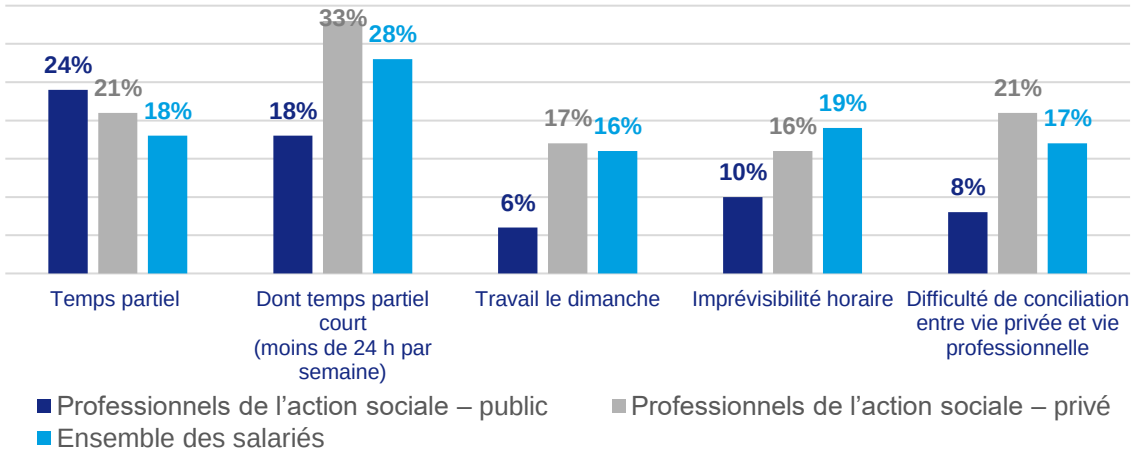


Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : 17 % des professionnels de l'action sociale salariés déclarent devoir « faire des choses qu'ils réprouvent » dans leur travail, contre 10 % de ceux salariés dans le privé et 9 % de l'ensemble des salariés

Source : Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

Graphique 123 – **Temps de travail en 2019**



Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : 24 % des professionnels de l'action sociale salariés sont en temps partiel, contre 21 % de ceux du privé.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2017-2019 ; Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

Le recours du temps partiel est plus fréquent dans le public que dans le privé (ce qui est contraire à la tendance pour l'ensemble des métiers), avec en revanche une part beaucoup plus faible de temps partiels courts. Pour ce qui est des autres indicateurs, la situation est bien plus favorable pour les agents publics, avec moins d'horaires atypiques et d'imprévisibilité des temps de travail. Des éléments en corrélation avec un niveau de difficulté de conciliation privée/professionnelle, beaucoup plus faible chez les professionnels de l'action sociale du public.

Graphique 124 – **Satisfaction professionnelle en 2019 (note sur 10)**



Champ : salariés du secteur public et privé, France entière.

Lecture : les professionnels salariés du public s'attribuent en moyenne 7,4/10 pour ce qui est de l'affirmation « Pour l'essentiel, je suis satisfait(e) de ma vie professionnelle » ; contre 7/10 pour ceux du privé.

Source : Insee/Dares, enquête Conditions de travail 2019 - calculs France Stratégie

La satisfaction professionnelle semble globalement supérieure pour les professionnels dans le secteur privé. Ce qui pourrait potentiellement découler des constats en termes de conciliation ou d'insatisfaction salariale, qui influent sur ces indicateurs de résultats.

4. Temps de travail et conciliation des temps : un argument décisif pour l'attractivité

Si l'analyse des différents indicateurs de qualité de l'emploi montre peu de domaines où les métiers de la fonction publique peuvent avoir un avantage comparatif fort par rapport à ceux du secteur privé, il en va différemment du temps de travail. Notamment parce que les opportunités de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, qui font notamment écho à l'autonomie perçue quant à l'organisation des temps de travail, paraissent plus faciles à mobiliser.

Dans la fonction publique, on constate de plus en plus d'attentes dans ce domaine, et pas seulement des jeunes recrutés, ce que révèlent notamment les demandes de télétravail lors des recrutements. Pour les agents en poste, c'est également une forte attente. Selon l'enquête DITP : 72 % des répondants se disent intéressés par une réorganisation de leur temps de travail (77,6 % pour les moins de 25 ans, 68,6 % pour les 50 ans et plus).

Mais les enjeux autour de la conciliation privée/professionnelle font également partie des arguments d'attractivité en faveur de la fonction publique aux yeux de l'ensemble des Français.

Selon le sondage BVA APIE sur l'image de l'État, à la question « Quelle note donneriez-vous pour évaluer l'attractivité de l'État sur les dimensions proposées ? », l'équilibre vie privée/vie professionnelle obtient la deuxième meilleure note sur 23 dimensions (avec 6,6/10). Le score obtenu par cette dimension est quasiment le même quel que soit l'âge du répondant, et que le répondant soit salarié de la fonction publique ou non. Il est par contre sensiblement inférieur pour les répondants avec un diplôme inférieur au bac (5,7) par rapport à ceux qui ont un diplôme bac + 2 ou plus (6,9).

Pour la même question concernant les « grandes entreprises du privé », la dimension « équilibre vie privée/vie professionnelle » est l'avant-dernier item en termes de note (6,2). Enfin, quand on pose la question sur l'attractivité du secteur non lucratif, cette dimension d'équilibre est également relativement mal notée par rapport aux autres.

4.1. Temps de travail et intensification

Si cela peut participer de l'attractivité de la fonction publique, à quelle réalité cela correspond-il pour ses agents ? Si la durée du travail annuelle apparaît un peu plus faible dans la fonction publique, ses agents ne sont pas pour autant protégés des contraintes et des horaires atypiques, en particulier dans certains métiers.

Le rapport annuel de la fonction publique 2024 rappelle les principales caractéristiques du temps de travail dans la fonction publique, à partir des données de l'enquête Emploi qui renseigne sur les durées de travail effectives déclarées par les salariés du privé et les agents de la fonction publique[1].

En 2023, si la durée hebdomadaire habituelle de travail à temps complet déclarée est identique dans le privé et dans le public (39 heures), la durée annuelle effective déclarée de travail des salariés à temps complet du secteur privé (1 698 heures) est supérieure à celle des agents de la fonction publique (hors enseignants[2]) (1 632 heures). Les deux principaux facteurs d'écart de durée annuelle sont liés aux différences dans le nombre de jours d'arrêt pour maladie (largement expliqués par les écarts d'âge et de sexe comme indiqué *supra*) et par la différence dans le nombre de jours de congés annuels (congés payés, RTT ou CET) entre les agents de la fonction publique (hors enseignants) (31,7 jours) et les salariés du privé (25,5 jours en moyenne, mais avec de fortes disparités entre les entreprises selon leur taille), ou dans une moindre mesure les différences de recours à la formation[3]… Au sein de

[1] Inclut toutes les heures travaillées, y compris les heures supplémentaires rémunérées ou non, et exclut les heures non travaillées pour cause de congés annuels, activité partielle, jour férié, maladie, accident, maternité, paternité, formation ou grève.

[2] Les données FPE de la DGAFP sont toujours hors enseignants en raison des spécificités de leur organisation du travail et de la complexité de le mesurer.

[3] Voir Chapitre 6, section 4.2.

la fonction publique, les agents de l'État (hors enseignants) bénéficient de 37,1 jours de congés, ceux de la FPT de 30,4 jours et ceux de la FPH de 27,2 jours[1]. Les jours de congés sont plus nombreux dans le secteur public que dans le secteur privé, en raison notamment de la réduction du temps de travail dans les années 2000, où le choix a été fréquemment fait dans la fonction publique d'accorder des jours de RTT en compensation du dépassement de la durée légale de 35 heures[2]. Si les agents de la fonction publique de l'État (hors enseignants) bénéficient de plus de congés, ils ont également une durée hebdomadaire déclarée plus élevée que les autres versants et font plus d'heures supplémentaires. Au total, ils ont une durée annuelle effective plus importante également (1 684 heures[3]), pour 1 599 heures dans la FPT et 1 622 heures dans la FPH. Les durées travaillées varient également selon les caractéristiques sociodémographiques. Les hommes et les agents de moins de 30 ans ont une durée de travail annuelle supérieure à celle des femmes et des autres classes d'âge.

Le rapport annuel de la DGAFP, 2024, mentionne pour 2023 :

> « Dans la fonction publique, la durée annuelle effective est en hausse par rapport à 2022 (+ 26 heures). Cette hausse de la durée annuelle travaillée peut s'expliquer par une baisse du nombre de jours de congés et d'absences pour raison de santé – maladie, accident du travail – par rapport à 2022. Dans le secteur privé, la durée annuelle effective de travail est restée globalement stable entre 2022 et 2023. L'écart entre le secteur privé et la fonction publique s'est ainsi nettement réduit, pour atteindre un niveau inférieur à celui qui prévalait avant la crise sanitaire. »

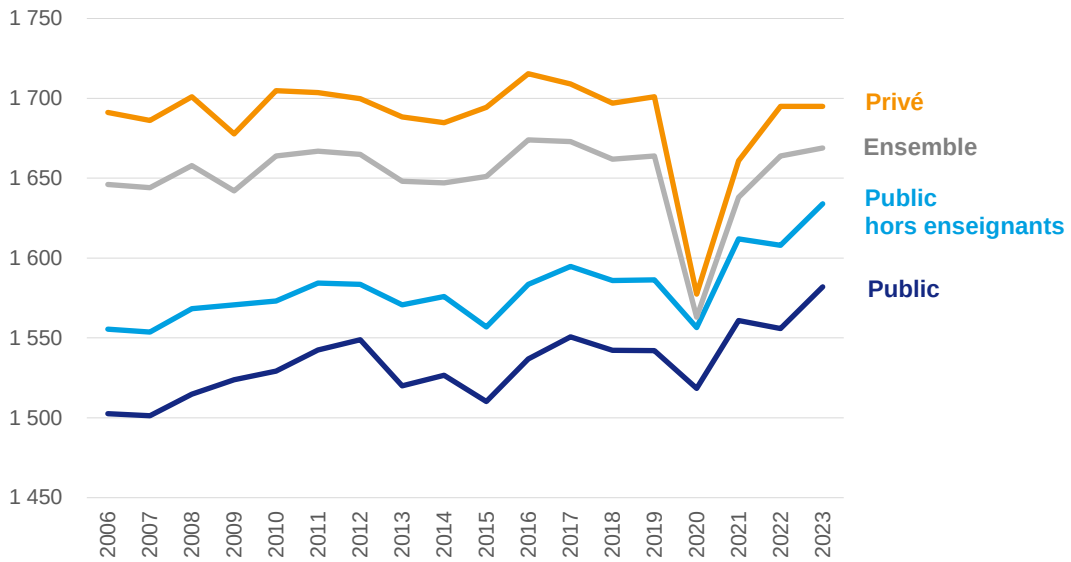
Sur une plus longue période, alors que la durée annuelle effective de travail des salariés du privé à temps complet est relativement stable depuis 2006, autour de 1 700 heures (hors période Covid), la tendance est plutôt à l'augmentation pour la durée du secteur public (en particulier dans la FPE et FPH). L'écart de durée annuelle (calculé hors enseignants) a ainsi diminué de moitié entre 2006 et 2023, passant de 8 % en 2006 à 3,6 % en 2023.

[1] Données issues de l'enquête Emploi en continu de l'Insee, cité dans *Rapport annuel de la fonction publique* (2024).

[2] Laurent P. (2016), *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, CSFPT, mai.

[3] Durée annuelle effective de travail par agent ou salariés à temps complet, pour la FPE (hors enseignants).

Graphique 125 – Durée annuelle effective des salariés à temps complet (en heures)



Note : sont prises en compte ici les absences pour maladie ou accident du travail et, jusqu'en 2020, la garde d'enfants malades.

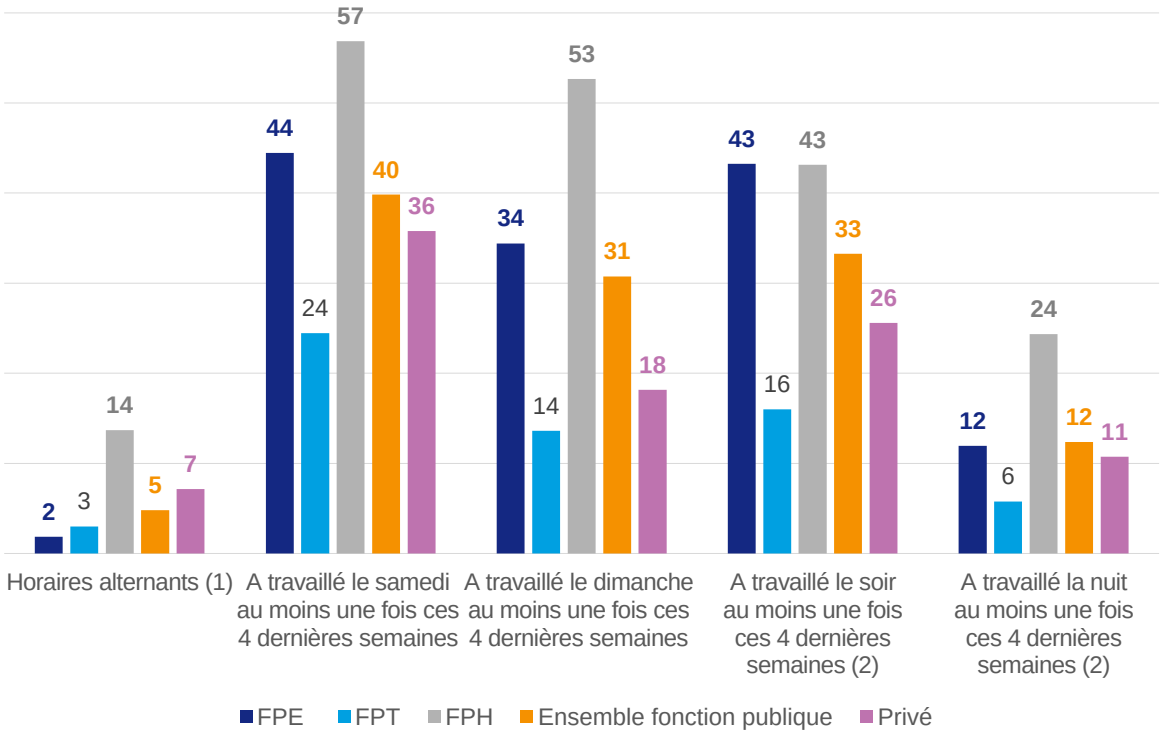
Champ : 2006-2013, France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi salarié. À partir de 2014 : France hors Mayotte, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi salarié.

Lecture : en 2006, les salariés à temps complet du secteur privé ont travaillé en moyenne 1 691 heures contre 1 503 heures pour ceux du secteur public.

Source : Dares (2024), La durée individuelle du travail*, juin à partir des enquêtes Emploi en continu*

Mais comme le rappelle le rapport annuel de la fonction publique (avec les données de l'enquête Emploi), les agents de la fonction publique sont également concernés par les horaires atypiques, en particulier ceux de la fonction publique hospitalière, plus exposés que dans les autres versants et que dans le secteur privé. Au cours des quatre semaines précédant l'enquête, ils ont plus fréquemment travaillé au moins une fois le samedi (57 % pour 36 % dans le privé) et le dimanche (53 % pour 18 % dans le privé) (voir Graphique 126). La part d'agents de la fonction publique de l'État (y compris enseignants) ayant subi des contraintes horaires est élevée : 45 %, soit une proportion similaire à celle des agents de la fonction publique hospitalière et supérieure à celle du privé (25 %).

Graphique 126 – Organisation du temps de travail, selon le type d'employeur en 2023 (en pourcentage)



Notes : (1) Mode d'organisation du travail en équipe selon lequel des travailleurs sont occupés successivement sur les mêmes postes de travail, selon un rythme rotatif, de type continu ou discontinu, entraînant pour les travailleurs la nécessité d'accomplir un travail à des heures différentes sur une période donnée de jours ou de semaines. (2) Le soir correspond à la tranche horaire allant de 20 heures à minuit ; la nuit, à celle allant de minuit à 5 heures.

Champ : agents de la fonction publique et salariés du privé vivant en logement ordinaire, en emploi au sens du BIT la semaine de référence, âgés de 15 ans ou plus ; France (hors Mayotte). Hors apprentis, contrats de professionnalisation, stagiaires, contrats aidés.

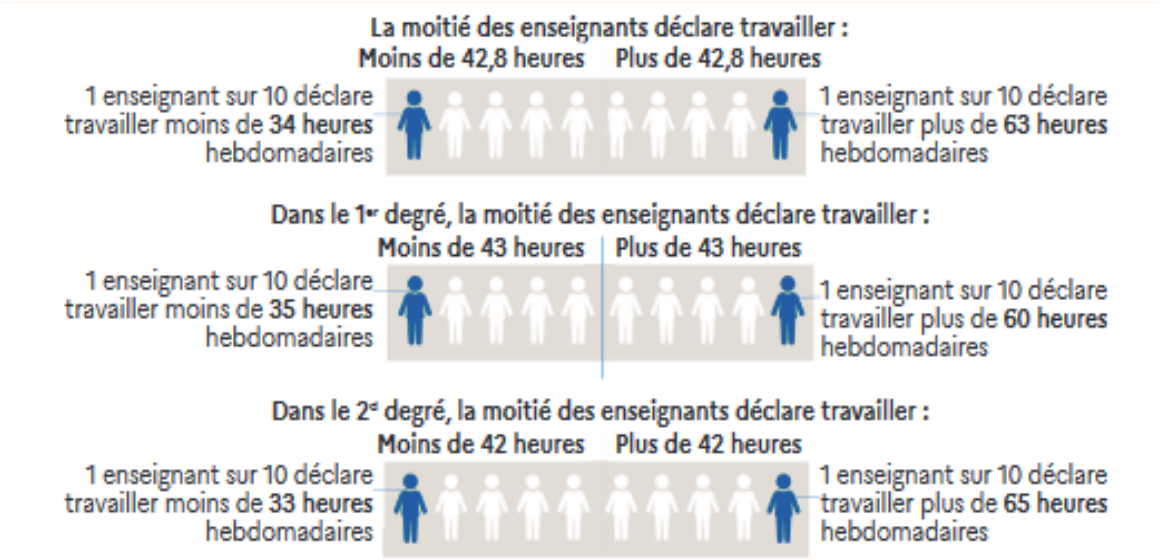
Source : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre*

ENSEIGNANTS – FOCUS N° 16

Le temps de travail des enseignants

Le temps de travail des enseignants peut se décomposer en trois catégories : les heures d'enseignement devant les élèves, les heures de préparation de cours et de correction de copies, et les heures consacrées aux autres activités (périscolaire, conseils des professeurs, réunions avec les parents). L'enquête auprès des salariés de l'État réalisée en 2018 par l'Insee interroge les enseignants sur ces trois composantes. La publication de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) [Dion et Feuillet, 2022] donne le détail des résultats. En 2018, la moitié des enseignants à temps complet déclare travailler au moins 43 heures par semaine en dehors des vacances scolaires.

Graphique 127 – Nombre d'heures de travail hebdomadaires des enseignants du premier et du second degré, en 2018



Champ : enseignants des secteurs public et privé sous contrat à temps plein et ayant une mission d'enseignement au sein de l'Éducation nationale à la rentrée 2018.

Lecture : la moitié des enseignants déclare travailler plus de 42,8 heures par semaine, et la moitié déclare travailler moins.

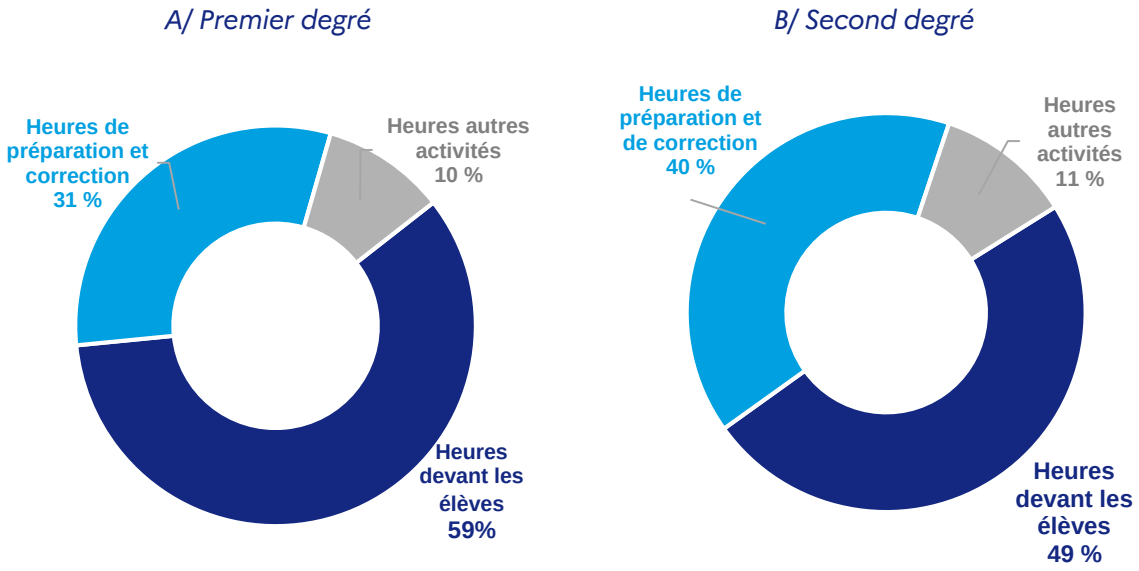
Source : Dion É. Et Feuillet P. (2022), « La moitié des enseignants déclare travailler au moins 43 heures par semaine », Note d'information, *n° 22.30, DEPP, octobre, à partir de : Insee, enquête FPE, 2018. DEPP, Panel des personnels issus de BSA, 2018. Traitement DEPP*

N. B. : les sources exploitées ici datent de 2018 et ne prennent pas en compte des effets du Pacte (25 % des enseignants qui ont au moins une « brique » de 18 heures de missions complémentaires ni de la hausse importante des heures supplémentaires).

Si les enseignants ne « télétravaillent » pas au sens juridique du terme – puisque leur activité d'enseignement ne peut se dérouler en dehors de leurs établissements, ils effectuent une part conséquente de leurs missions – préparation et correction – « à domicile », avec une répartition sensiblement différente entre premier et second degré.

Ils déclarent en outre travailler en moyenne 34 jours pendant les vacances scolaires.

Graphique 128 – Moyennes des répartitions du nombre d'heures de travail hebdomadaires selon leur nature, par niveau d'enseignement en 2018



Champ : enseignants des secteurs public et privé sous contrat à temps plein et ayant une mission d'enseignement au sein de l'Éducation nationale à la rentrée 2018.

Lecture : les enseignants du premier degré déclarent consacrer en moyenne 59 % de leur temps de travail hebdomadaire à enseigner devant les élèves, 31 % à préparer ou corriger des copies, et 10 % d'autres activités dans le cadre de leur métier.

Source : Dion É. et Feuillet P. (2022), « La moitié des enseignants déclare travailler au moins 43 heures par semaine », Note d'information, n° 22.30, DEPP, octobre, à partir de : Insee, enquête FPE, 2018. DEPP, Panel des personnels issus de BSA, 2018. Traitement DEPP

Dans notre approche comparative par métier, on s'intéresse plus particulièrement à l'indicateur relatif aux « durées longues de travail » (supérieures à 44 heures hebdomadaires déclarées en moyenne). Sans être totalement épargnée, la fonction publique reste plus protégée que le secteur privé y compris parmi les métiers qualifiés traditionnellement plus concernés par ce phénomène. Ainsi, si 32 % des cadres de catégorie A déclarent travailler plus de 44 heures par semaine, cela reste assez largement

inférieur à la quasi-totalité des métiers de cadres dans le privé[1] où les taux déclarés vont de 43 % dans les transports jusqu'à 57 % dans le commerce.

Autre métier de cadre, les enseignants demeurent dans l'ensemble relativement épargnés puisque moins d'un quart d'entre eux déclare des durées longues de travail. Cependant, cela masque des chiffres relativement élevés chez les enseignants du supérieur (41 %) et extrêmement élevés pour les directeurs d'établissements (78 %) qui font partie des trois métiers les plus exposés parmi les 225 familles professionnelles !

Pour les métiers de la sécurité, les horaires sont sans surprise très spécifiques. 33 % des agents publics déclarent ce type de durées longues, une contrainte directement liée à leur mission de service public qui est beaucoup plus fréquente que pour les agents de sécurité privée.

Enfin, si pour les métiers mixtes les niveaux sont généralement comparables dans le privé et le public, il faut spécifier la situation des médecins. Si la part des médecins dans le public est comparable à celle du secteur libéral, avec 71 % des personnes concernées, celle-ci est deux fois supérieure à celle des médecins salariés du secteur privé (34 %).

4.2. Temps partiel : aussi fréquent mais beaucoup moins souvent subi que dans le privé

La part des agents de la fonction publique travaillant à temps partiel est comparable aux salariés du privé dans leur ensemble (18 % dans le public pour 17 % dans le privé). Il concerne plus fortement les contractuels (28 %) et la FPT (23 %), 37 % des contractuels de la FPT étant à temps partiel. Les femmes sont plus concernées que les hommes mais l'écart est moindre que dans le privé (24 % des femmes et 8 % des hommes à temps partiel dans le public et 28 % et 7 % dans le privé)[2].

Les quotités de temps de travail ne sont pas les mêmes dans le public et dans le privé, en particulier pour les femmes. En moyenne sur 2017-2019 (enquête Emploi), parmi les femmes qui travaillent dans le secteur public à temps partiel, 36 % d'entre elles sont à 80 % (36 % dans FPE, 54 % dans la FPH et 36 % dans la FPE) contre 21 % dans le privé. On ne note pas d'écart pour les temps de travail supérieurs à 80 % ni pour les mi-temps. En revanche, les femmes travaillant à temps partiel dans le privé sont plus souvent sur des temps de travail inférieurs au mi-temps (25 % contre 12 % dans le public). Néanmoins ces temps de travail courts existent aussi dans le public (inférieur ou égal à mi-temps) en particulier dans la FPT et la FPE (30 % des femmes à temps partiel contre 18 % dans la FPH).

[1] Sauf en ce qui concerne le cas spécifique des cadres de l'agriculture.

[2] DGAFP (2023), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023*, décembre.

Chez les hommes, les distributions de quotité de travail entre public et privé sont plus homogènes. Les hommes sont beaucoup plus à temps partiel courts que les femmes, autant dans le privé que dans le public (46 % ont une quotité inférieure ou égale à mi-temps dans les deux secteurs).

Les autres différences notables publiques/privées se situent sur les conditions de ce temps partiel, notamment entre le recours *au temps partiel « choisi*[1] *»* et recours *au temps partiel « subi*[2] *»*. Ainsi, en 2019 selon l'enquête Emploi, dans la fonction publique, il était moins souvent subi (il concerne 6 % des agents du secteur public contre 8 % dans le secteur privé) et plus souvent « choisi » (13 % pour le public et 10 % pour le privé)[3].

La différence était plus marquée si l'on s'intéresse aux métiers majoritairement publics. À titre d'exemple, le temps partiel « subi » est presque absent des postes de catégorie B (1 %) et relativement faible pour ceux de catégorie C (5 %), là où des métiers administratifs peu qualifiés du privé comme secrétaires ou employés administratifs d'entreprise aux alentours des 10 %. Ces métiers enregistrent en revanche des taux de temps partiel « choisi » à peu près comparables.

Dans les métiers mixtes, on enregistre également largement moins de temps partiel subi et sensiblement moins de temps partiel court dans le public. C'est particulièrement vrai pour les métiers peu ou pas qualifiés (agents d'entretien ; jardiniers ; cuisiniers) et à un degré moindre pour les métiers du soin (infirmiers ; aides-soignants), de la culture et du social.

Ces différences s'expliquent notamment par des raisons statutaires. Dans la fonction publique, le temps partiel peut être de droit pour certaines situations familiales (naissance, soin d'un proche…) alors qu'il est toujours soumis à autorisation dans le secteur privé. La rémunération des agents à temps partiel est calculée au prorata de leur durée effective de service sauf pour les quotités de 80 % et 90 % sont rémunérées respectivement aux 6/7e (85,7 %) et aux 32/35e (91,4 %) de la rémunération d'un agent à temps plein. De plus, lors des recrutements, les postes sont toujours proposés à temps complet et ne peuvent donc être synonymes de temps partiel subi, comme dans le privé. Cette règle subit néanmoins des exceptions pour certains postes à temps « non complets ». Dans la FPE et FPH ces postes ne peuvent être que des postes de contractuels contrairement à la FPT où cela peut concerner aussi des titulaires[4].

[1] Pour raisons « professionnelles » (formation, exercice d'une autre activité) ou « personnelles et familiales ».

[2] « Je n'ai pas de possibilité de travailler davantage dans cet emploi actuel ».

[3] Et, dans les deux cas, rarement choisis pour des raisons professionnelles (2 %).

[4] Baradji E., Davie E. et Duval J. (2016), « Temps partiel subi et choisi dans la fonction publique et le secteur privé », *Point Stat*, n° 21, DGAFP, mai.

4.3. Un recours plus aisé au télétravail pour certains

Depuis la crise du Covid, le recours au télétravail peut être un élément supplémentaire de facilitation de l'articulation des temps mais, comme dans le secteur privé, il ne concerne pas tous les métiers et peut avoir aussi des effets paradoxaux. Prévu par la loi depuis 2012 dans la fonction publique, le recours au télétravail[1] y est resté marginal jusqu'à la crise du Covid, qui a imposé son recours pour assurer la continuité des services publics. Si le décret du 5 mai 2020 a laissé une marge de manœuvre importante aux employeurs publics pour organiser le télétravail, l'accord du 13 juillet 2021 a bousculé cette approche en leur imposant d'ouvrir la possibilité de télétravailler, sauf à justifier d'une impossibilité. Désormais l'autorisation de télétravail peut être délivrée pour un recours régulier ou ponctuel. En pratique, la quotité de travail pouvant être exercée sous forme de télétravail régulier ou ponctuel peut varier jusqu'à trois jours maximum par semaine sauf exception[2].

Dans le public comme dans le privé, la situation post Covid est très différente mais la pratique du télétravail reste néanmoins moins importante dans la fonction publique. En 2023, 19 % des agents pratiquaient le télétravail alors qu'ils étaient 6 % en 2019[3]. Dans le privé, la part des salariés le pratiquant au moins occasionnellement est passée de 9 % en 2019 à 26 % en 2023. Dans les deux secteurs, cela concerne principalement les cadres (63 % les agents de catégorie A et assimilés) mais aussi les agents de catégorie B (et assimilées) pour 66 % et seulement 26 % les agents de catégorie C (et assimilées). 15 % des enseignants déclarent pratiquer du télétravail (un chiffre comparable à celui de 2019).

Cette possibilité pour certains métiers de télétravailler ne semble pas être pour les viviers potentiels un avantage comparatif pour la fonction publique, comme le montre notre enquête qualitative.

Spontanément s'exprime chez ces derniers l'idée que le télétravail serait plus difficile et moins encouragé dans la fonction publique que dans le privé. Au-delà des métiers de vocation pour lesquels il n'est pas envisageable (soins, police…), il semble que cette idée se nourrisse : de l'image d'un univers peu moderne et donc attaché à des principes de fonctionnement « datés » : horaires fixes, attachement au présentiel (par habitude ou par manque d'autonomie des salariés) ; du sentiment que l'équipement numérique – qu'on imagine daté – ne le permet pas nécessairement.

---

[1] Au sens de télétravail de « droit commun » dont la définition juridique prévoit trois critères : le volontariat formalisé de l'agent, la réversibilité de l'autorisation de télétravail, l'alternance entre travail sur site et hors site.

[2] Article 2-1 du décret n°2016-151 du 11 février 2016.Le télétravail est entendu ici au sens juridique classique et n'englobe donc pas toutes les formes de travail nomades ou « à domicile ».

[3] Beatriz M. et Erb L. (2024), « Comment évolue la pratique du télétravail depuis la crise sanitaire », *Dares Analyses*, n° 64, Dares, novembre.

Cela constitue d'ailleurs un frein évoqué par les étudiants en numérique qui valorisent un cadre de travail plus souple et plus « à la carte » que ce qu'ils projettent dans la fonction publique.

Du côté des agents interrogés, ils expriment une réalité contrastée.

- Ceux pour qui le télétravail est une possibilité soulignent qu'il s'est largement répandu depuis la crise sanitaire dans leur administration où il semble poser les mêmes avantages (plus grande souplesse et adaptation aux contraintes professionnelles et privées) et inconvénients (impact sur l'esprit d'équipe, la collaboration) que dans le privé.
- Mais certains soulignent également que le recours au télétravail se fait souvent « en marge » des règles de l'administration, par arrangements interpersonnels avec la hiérarchie/l'équipe directe et sans grands principes ou accompagnements de la part de l'administration, qui resterait bloquée sur des modes de fonctionnement plus classiques.

> « Je ne sais pas si dans la fonction publique ils peuvent autant télétravailler que dans le privé. Peut-être que dans les métiers numériques oui. » **(Étudiants en formation numérique – de sans bac à licence 3)**
>
> « Depuis le Covid on a quand même été vraiment bien équipé pour télétravailler. » **(Agents de catégorie B)**
>
> « Le télétravail a bouleversé le travail depuis le Covid dans la fonction publique d'État. Je trouve que c'est une bonne chose mais les outils n'ont pas suivi. On essaie de moderniser, d'être plus efficient. Mais on court toujours vers des outils informatiques. » **(Agents de catégorie A)**

Si l'on compare avec des groupes homogènes en termes de pratiques du télétravail durant la crise sanitaire, son recours accru s'est traduit par une détérioration de plusieurs dimensions des conditions de travail plus importante dans la fonction publique que pour les salariés du privé : les conflits de valeur, les difficultés de conciliation entre vie privée et vie professionnelle, les exigences émotionnelles, la durée et l'intensité du travail[1].

Dans l'enquête DITP, les attentes des agents en la matière concernent davantage le renforcement des moyens mis à disposition pour télétravailler (outils plus performants et prise en charge financière) que ses usages ou sa pratique[2].

[1] Dares (2022), « Télétravail durant la crise sanitaire. Quelles pratiques en janvier 2021 ? Quels impacts sur le travail et la santé », Dares Analyses, n° 9, février.

[2] Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (2023), *Synthèse des principaux enseignements de la consultation FP+*, *Analyse quantitative*, octobre.

Néanmoins, l'ensemble de ces paramètres d'organisation du travail et de temps de travail permettent d'offrir des possibilités de conciliation des temps assez avantageuses sauf, une nouvelle fois, pour certains métiers.

4.4. Conciliation vie professionnelle/vie personnelle : plus d'opportunités dans la fonction publique, sauf pour certains métiers particulièrement pénalisés

Cette opportunité d'adapter son temps de travail à ses besoins personnels peut se mesurer, dans notre analyse comparative des métiers, à la part des salariés qui déclarent que « leurs horaires de travail *ne s'accordent pas* avec leurs engagements sociaux et familiaux en dehors de leur travail ». Cet indicateur peut à certains égards être considéré comme le résultat d'un agrégat de caractéristiques relatives aux temps de travail ainsi qu'à l'autonomie dans l'exercice de son activité, dont une partie a été exposée ci-dessus.

De fait, la majorité des métiers publics enregistrent des situations relativement favorables en matière de conciliation. Ainsi, chez les enseignants et les cadres de catégorie A, la part de ceux qui déclarent des difficultés est inférieure à la part dans l'ensemble des salariés (respectivement 12 et 13 contre 17 %), et en deçà de celles constatées dans l'ensemble des métiers de cadres (de 14 à 23 %), avec un point d'alerte là encore pour les chefs d'établissements (dont 35 % déclarent des difficultés). Les indicateurs complémentaires de conciliation (« ramener du travail à la maison » ; « être contacté à la maison ») semblent également être plus favorables aux cadres de catégorie A qu'aux cadres du privé.

Cependant, cet avantage comparatif semble se réduire chez les enseignants et plus encore chez les personnels de direction. La DEPP relève ainsi que :

> « La satisfaction vis-à-vis de l'équilibre entre le temps consacré aux proches et le temps consacré au travail est évaluée par les personnels de l'éducation nationale au niveau de 5,3 sur 10. Cette note est en légère baisse par rapport à celle attribuée par les personnels lors de la première édition de l'enquête (5,7 sur 10 au printemps 2022) et creuse l'écart avec l'ensemble des Français en emploi (6,0 sur 10 en juin 2023). L'enquête Conditions de travail permet par ailleurs d'observer que si les enseignants considèrent plus souvent que les autres cadres que leurs horaires de travail s'accordent très bien avec leurs engagements familiaux, cet avantage comparatif s'est réduit entre 2013 et 2019. Concernant l'équilibre entre temps personnel et professionnel, les personnels de direction du second degré expriment un niveau de satisfaction particulièrement faible (4,2 sur 10)[1]. »

[1] Rade É. (2024), « Bien-être au travail des personnels de l'Éducation nationale : des résultats stables en 2023 », *Note d'Information*, n° 24.03, DEPP, janvier.

Notons par ailleurs un point d'alerte pour la famille professionnelle « Armée, police, pompiers », où 37 % des salariés déclarent des difficultés de conciliation, contre seulement 28 % des agents de sécurité privée.

Pour les métiers mixtes, la situation est variable : un peu mieux pour les métiers de l'entretien (cuisiniers et agents d'entretien), beaucoup mieux pour les éducateurs spécialisés et les métiers de l'action sociale et culturelle. Mais moins bien pour les jardiniers. Le bât blesse en revanche pour les métiers du soin, particulièrement concernés par les difficultés de conciliation, où la situation est sensiblement pire pour les salariés du public que du privé hormis les aides-soignants (parmi lesquels 27 % des salariés du public déclarent des difficultés contre 30 % de ceux du privé) : 39 % des infirmières du public contre 23 % du privé et 38 % des médecins du public contre 19 % de ceux du privé. C'est plus ambigu en revanche en ce qui concerne la comparaison entre salariés du public et indépendants.

Au final, l'équilibre vie professionnelle/vie personnelle demeure dans l'absolu encore un avantage comparatif pour le public, en dépit des évolutions du droit du travail et la mise en place de la réduction du temps de travail dans les années 2000 (et des forfaits jours pour les cadres) dans le secteur privé également. En revanche, cette relation semble s'inverser pour certains métiers.

4.5. Un avantage perçu mais à consolider pour rester un argument d'attractivité

Les résultats de l'enquête qualitative font assez largement écho à ces constats issus de l'analyse de données. La conciliation des temps est ainsi vue par les agents et les démissionnaires comme un vrai avantage au sein de la fonction publique et comme un argument d'attractivité important. Peut-être même « l'avantage principal » qui demeure au profit de la fonction publique mais avec la crainte, parfois, que cet avantage soit remis en cause. Ainsi le temps de travail et les possibilités de conciliation sont vus aussi comme un avantage nécessaire au regard d'autres contraintes et pour garder un équilibre. Pour les viviers, l'avantage semble en revanche moins perçu, laissant imaginer un défaut de communication externe ou une dégradation médiatisée au sein de certains métiers spécifiques.

En effet, l'avantage lié à l'équilibre vie personnelle/vie professionnelle est surtout souligné par les agents de catégorie A et B dans les différentes administrations – qui comparent avec ce qu'ils imaginent être le quotidien des personnes exerçant des postes similaires dans le privé – et par les actifs en reconversion – souvent critiques et/ou fatigués de leur expérience passée dans le privé. Même si l'ampleur de ce meilleur équilibre est parfois

discutée au sein des groupes (cela dépend des métiers, des administrations…), ces participants soulignent :

- des jours de congés plus nombreux et une charge horaire souvent moindre que dans le privé : des éléments « objectifs » qui impactent nécessairement le temps libre dont disposent les agents ;
- une moindre pression sur les résultats financiers et/ou sur la performance individuelle. Dans la mesure où la fonction publique n'est pas soumise à des objectifs de rentabilité, on imagine une pression au quotidien moindre sur les résultats individuels : dès lors « la course aux heures supplémentaires », l'exigence d'être toujours plus performant semble beaucoup moins présente que dans le privé, au bénéfice de sa vie personnelle.

On retrouve des expériences similaires dans les témoignages de certains néotitulaires en reconversion : chez eux, la décision de devenir enseignant est le plus souvent venue d'un besoin, pour certains impérieux, de quitter une vie professionnelle devenue trop douloureuse dans le privé. Ils évoquent un mal-être (pour certains un burn-out) et un besoin de tourner vers un métier avec moins de pression financière et de résultat et un rythme plus apaisé.

L'idée que la fonction publique assurerait un meilleur équilibre vie privée/vie professionnelle n'est pas apparue de façon systématique chez les viviers les plus jeunes dont l'expérience du monde du travail est faible et où cette question, importante dans les discours, reste encore largement théorique. Quand elle est exprimée, c'est parfois de manière négative, en reflet de leur vision d'une fonction publique plombée par l'univers administratif, la lenteur et l'ennui : si la vie privée est préservée, c'est parce que la vie professionnelle est profondément ennuyeuse et peu investie.

Néanmoins cette dimension d'équilibre vie privée/vie professionnelle pourrait être un facteur d'attractivité pour certains viviers, davantage semble-t-il que la promesse de garantie de l'emploi.

> « Avant je travaillais dans le secteur bancaire au niveau des sièges des banques et je travaillais de 7 heures à 22 heures, et avec un niveau de pression et de responsabilité que j'ai pas su gérer et c'était très lourd pour moi à cause du stress permanent mais surtout je ne voyais plus le sens alors que ma vie c'était mon travail, et la banque a été rachetée et ça a mis mon travail à la poubelle. J'ai voulu me tourner vers un métier utile et pas derrière un bureau. » **(Néotitulaires en reconversion)**

> « Ce sont des gens qui cherchent la qualité de vie aussi, quand on les embauche on insiste sur la qualité de vie et l'équilibre vie pro et perso. » **(Agents dans les métiers du numérique)**

> « Les avantages ? La flexibilité dans le travail, un bon équilibre vie privée et vie pro. » **(Agents de catégorie A)**

> « Tous les avantages en termes d'organisation vie professionnelle/vie familiale. L'autonomie, il n'y a pas de contrôle d'activité. Je peux plus concilier ma vie personnelle que dans le privé. » **(Agents de catégorie A)**

> « Le fait justement grâce aux vacances de pouvoir avoir une vie de famille et gérer ses enfants relativement sereinement. » **(Stagiaires et néotitulaires du privé)**

Les enjeux de conciliation s'avèrent en revanche très forts pour certains métiers et ont été fortement exprimés durant l'enquête qualitative par les agents travaillant dans les métiers du soin. Les enjeux d'organisation du travail, de temps de travail et de planning sont devenus centraux. Ils déclarent être sans cesse appelés en urgence pour remplacer les absents, au détriment de leur vie privée et de leur santé, avec le sentiment de n'être qu'un pion dans une machine. Ainsi, il est par exemple difficile de planifier des activités personnelles ou de poser des vacances car les plannings sont régulièrement modifiés. L'enchaînement de douze heures consécutives est perçu pour beaucoup comme une échappatoire, avec la possibilité de concentrer le temps de travail pour avoir des jours de libres, mais ces horaires finissent aussi par épuiser.

Dans une enquête réalisée en 2022 par l'agence d'emploi des métiers de la santé (AGEMS)[1], un groupe de travail intérimaire spécialisé dans les métiers de la santé auprès d'infirmiers intérimaires sur leur choix de quitter leur poste fixe à l'hôpital pour exercer comme intérimaires, le premier motif évoqué est celui des impératifs de planning, avant les questions d'organisation du service ou de l'établissement et la rémunération. Ces impératifs de planning peuvent renvoyer à plusieurs cas : alternance jour/nuit imposée, nécessités d'organisation familiale, inscription à une formation, engagement associatif… De même, la liberté de planning est le premier motif évoqué par les infirmiers intérimaires qui font le choix de ce mode d'exercice directement après l'obtention du diplôme. Enfin, pour ceux qui envisagent de reprendre un poste fixe, là aussi le premier critère est celui d'avoir « un planning adapté à la plupart de vos contraintes ».

Les questions de temps de travail et de conciliation restent donc des avantages pour la fonction publique dans son ensemble. Mais ceux-ci sont très faibles, voire absents, et en dégradation pour certains métiers (soins, armée, police, pompiers, enseignement). Et ces effets métiers jouent plus fortement de façon négative dans la fonction publique que dans le privé du fait de l'obligation de continuité des services publics.

[1] Samsic medical (2022), « Intérim infirmier : trajectoires RH et perspectives », novembre.

Conclusion

Si on peut percevoir des divergences entre perceptions et conditions de travail mesurées, ces deux types de résultats sont pertinents pour appréhender des enjeux d'attractivité.

S'agissant des conditions de travail mesurées, les chiffres montrent parfois une certaine « perte de spécificité » de la fonction publique (intensité, pression) plutôt qu'une situation pire dans le public que dans le privé.

Néanmoins, dans un contexte de perte d'attractivité, d'interrogation sur le sens, de perceptions dégradées des avantages comparatifs (notamment la garantie de l'emploi), la qualité de l'emploi et les conditions de travail apparaissent de plus en plus comme un enjeu majeur pour la fonction publique – y compris sur les questions de management (voir Encadré 38) :

> « En premier lieu, il s'agit de travailler sur la qualité de vie au travail. Le travail, ce n'est pas simplement l'efficacité des processus. On est fier de bien travailler, mais on est fier aussi de travailler dans de bonnes conditions, en étant reconnu, en ayant une place dans son organisation, pour laquelle on a plaisir à exercer son activité. Cela n'est pas une construction innée dans la structure : c'est un imaginaire collectif qu'il faut créer. Aujourd'hui, on est véritablement dans une phase embryonnaire de ces réflexions sur la qualité de vie au travail comme qualité intrinsèque du processus et donc de la qualité du service public. Ce sont des choses que l'on n'a pas encore complètement intégrées dans le secteur public : on commence à prendre conscience que toutes ces transformations ont un impact sur le sens du travail, sur la qualité de vie au travail et donc, par ricochet, sur l'efficacité du processus et du service public ; mais il faut inventer aujourd'hui ces plans d'accompagnement et ce nouvel imaginaire collectif et individuel. C'est vraiment là un chantier qui attend les services des ressources humaines du secteur public[1]. »

Encadré 38 – Le programme « fonction publique + »

Porté par le ministère de la Transformation et de la Fonction publiques en 2023, ce programme se traduit par six engagements pour l'amélioration des conditions et de qualité de vie au travail :

1. Faire évoluer les pratiques managériales afin de bâtir une relation de confiance, de responsabilité et redonner du sens aux missions des agents.

2. Garantir aux agents un cadre de travail respectueux de leur santé et de leur équilibre, favorisant les coopérations et l'efficacité individuelle et collective.

[1] Aujaleu G. et Giauque D. (2023), « Le sens du travail dans la fonction publique : spécifiés, valeurs et perspectives : entretien avec David Giauque et Guillaume Aujaleu », *op. cit.*

3. Doter les agents d'outils et d'espaces de travail adaptés aux nouveaux usages collaboratifs et numériques, et au télétravail.

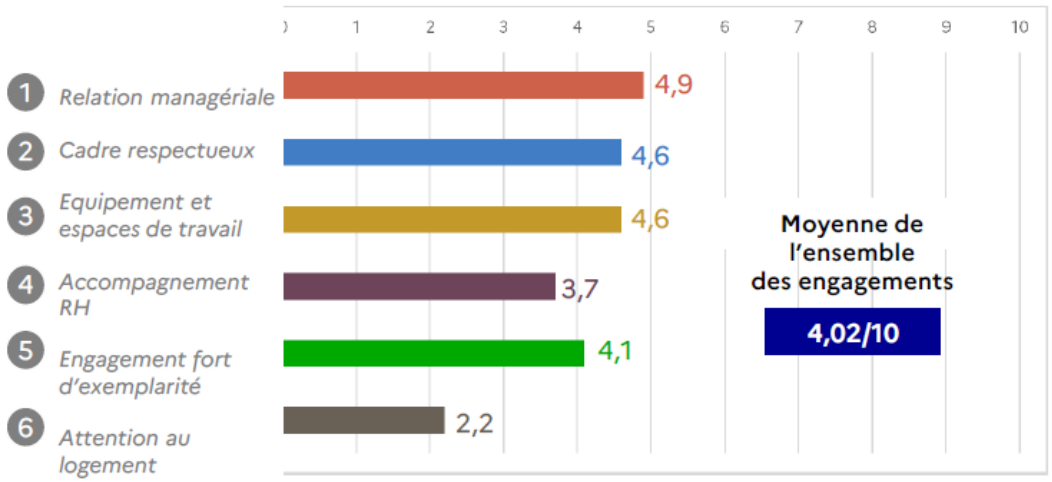
4. Simplifier le quotidien des agents en matière de ressources humaines et leur proposer un accompagnement tout au long de leur parcours.

5. Poursuivre l'engagement pour l'égalité professionnelle, la reconnaissance de la diversité des profils et la réussite des grandes transitions, notamment écologiques.

6. Accompagner les agents publics sur la question du logement.

Ces engagements ont été définis dans le cadre d'atelier de travail avec des agents des trois versants de la fonction publique. Dans la continuité, une consultation en ligne s'est déroulée durant l'été 2023 auprès des agents des trois versants (un peu plus de 110 000 agents se sont exprimés selon différentes modalités). Les agents ont notamment été interrogés sur l'« effectivité » de ces engagements, au lancement de cette démarche, en 2023, pour tester la pertinence du choix de ces orientations[1].

Graphique 129 – Réponse à la question : « Considérez-vous que chacun des six engagements suivants est effectif dans votre quotidien de travail ? »



Note : 110 043 répondants.

Source : enquête DITP+, synthèse des principaux enseignements de la consultation fonction publique ainsi que Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (2023),

[1] Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (2023), *Synthèse des principaux enseignements de la consultation FP+*, *Analyse quantitative*, octobre.

ANNEXES

ANNEXE 1

TRAVAUX ET CONTRIBUTIONS INÉDITS MENÉS POUR FRANCE STRATÉGIE

Amine Chamkhi, département Observatoire de l'emploi, France Travail

Exploitation du fichier historique des demandeurs d'emploi de France Travail et de la DSN 2023 (*caractéristiques des demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi dans la fonction publique*).

Arial« Quelle évolution du vivier de recrutement des concours de la fonction publique ? » *Note de synthèse.* Analyse de l'évolution des viviers universitaires de la fonction publique. Sous la supervision de Cédric Hugrée, chargé de recherche en sociologie au CNRS et membre de l'équipe Cultures et sociétés urbaines du laboratoire Cresppa à Paris

Frédéric Lainé, adjoint au responsable du département Observatoire de l'emploi, France Travail

Exploitation des résultats des enquêtes Besoins en main-d'œuvre, *sur les recrutements anticipés comme difficiles par les employeurs*.

Pierre Périer, sociologue, professeur de sciences éducatives à l'Université Rennes 2, conseiller scientifique pour France Stratégie

« Choix, non-choix et démission du métier d'enseignant, Note sur l'attractivité des métiers de l'enseignement ». Analyse réalisée à partir de l'enquête qualitative menée par Verian (voir infra), publication à paraître.

Camille Peugny, professeur de sociologie à l'université Versailles-Saint-Quentin, conseiller scientifique pour France Stratégie

« La mobilité sociale dans la fonction publique », *Note.* Travaux réalisés en collaboration avec Clément Peruyero, à partir de l'enquête Formation et qualifications professionnelles (FQP) et de l'enquête Emploi. Publication à paraître.

Verian pour France stratégie

Servir ! L'attractivité de la fonction publique, rapport d'analyse sous la direction de Guillaume Caline et Alexandre Pease, avril 2024. Analyse menée à partir d'un terrain de 25 focus groupes et 26 entretiens individuels.

ANNEXE 2

ARIAL

Administrations et services statistiques

Daniel Agacinski, délégué général à la médiation, Défenseur des droits, 18 octobre 2023

Alexis Antois, chef de service SRH-Civil, ministère des Armées, 9 mai 2023.

Arno Amabile, conseiller auprès de l'envoyée spéciale du président de la République pour le Sommet de l'action sur l'intelligence artificielle, 2 juillet 2024.

Charline Babet, adjointe à la cheffe du bureau des professions de santé (DREES/OSAM/BPS), ministère de la Santé, 6 décembre 2023.

Alexis Bitaudeau, chef du bureau de la stratégie des ressources humaines ministérielles, ministère des Armées, 19 décembre 2023.

Emmanuel Boisard, commissaire divisionnaire de la Police nationale, sous-directeur du recrutement et des établissements de formation Académie de police, ministère de l'Intérieur, 4 avril 2024.

Céline Boulenger, chargée de mission attractivité au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), 19 avril 2023.

Danielle Bourlange, inspectrice générale honoraire de l'Insee, 6 avril 2023.

Luc Brière, responsable du service statistique ministériel de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), ministère en charge des collectivités locales, 7 avril 2023.

François Brunet, directeur régional Grand Est de l'Insee, 6 avril 2023.

Guillemette Buisson, cheffe du bureau des études statistiques sur les personnels à la DEPP, ministère de l'Éducation nationale, 6 décembre 2023.

France Burgy, directrice générale du CNFPT, 26 mai 2023.

Nathalie Caron, sous-directrice des statistiques et des synthèses à la DEPP, ministère de l'Éducation nationale, 6 décembre 2023.

Lydia Daigremont, cheffe du bureau durecrutement, de la formation et du développement des compétences, Direction générale des Finances publiques (DGFiP), 4 mars 2024.

Julien Decré, sous-préfet, chef de la mission d'études et de prospective de l'administration territoriale de l'État au ministère de l'Intérieur, 26 février 2024.

Nicolas Fraix, responsable du département Capitalisation et développement des connaissances de l'ANACT, 27 mai 2024.

Daniel Gerson, chef de l'unité Emploi et gestion publics, Direction de la gouvernance publique, OCDE, 28 mars 2023.

Yannick Girault, directeur de l'École nationale des finances publiques et du réseau des écoles de service public, 27 mai 2024.

Stephan Giraud, responsable du pôle sciences comportementales au sein de la Délégation interministérielle de la transformation publique (DITP), 21 avril 2023.

Nathalie Guicherd, sous-directrice adjointe de l'innovation et de la transformation numérique, ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, 19 mars 2024.

Mathilde Icard, cheffe du service de la synthèse statutaire, du développement des compétences et de la donnée, DGAFP, ancienne présidente de l'association des DRH des grandes collectivités, 17 mars 2023.

Édouard Geffray, directeur général de l'enseignement scolaire, ministère de l'Éducation nationale, 10 janvier 2023.

David Knecht, chef du service de la politique des ressources humaines au ministère des Armées, 19 décembre 2023.

Vincent Lahuec, chargé de mission, innovation managériale coaching et formation, mission innovation publique, au sein de la Délégation interministérielle de la transformation publique (DITP), 15 mai 2023.

Hervé Lanouzière, directeur de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), 12 juin 2023.

Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), maire de Sceaux, président de la coordination des élus, 19 mai 2023.

Frédéric Lavenir, inspecteur général des Finances, 6 avril 2023.

Bénédicte Le Deley, directrice de Défense mobilité, ministère des Armées, 19 mai 2023.

Isabelle Leroux, cheffe du bureau des Collectivités locales (DREES/OS/BCL), 6 décembre 2023.

Dominique Libault, directeur de l'École nationale supérieure de Sécurité sociale (EN3S), 18 octobre 2023.

Belkacem Mehaddi, directeur de l'Inet et directeur général adjoint du CNFPT en charge de l'évolution des compétences et des métiers, 19 avril 2023.

Boris Melmoux-Eudes, directeur général des ressources humaines, ministère de l'Éducation nationale, 9 mars 2023.

Olivier Monso, expert, sous-direction des statistiques et des synthèses, DEPP, ministère de l'Éducation nationale, 23 novembre 2023.

Donal Mulligan, analyste, Direction de la gouvernance publique, OCDE, 28 mars 2023.

Alexis Nantois, chef de la mission attractivité à la DRH du ministère des Armées, 19 décembre 2023.

Valérie Navellou, sous-directrice de la conception et de la conduite des politiques RH, ministère des Armées, 19 décembre 2023.

Benoît Ourliac, sous-directeur de l'Observation de la santé et de l'assurance maladie (DREES/OSAM), ministère de la Santé, 6 décembre 2023.

Karine Perron, bureau du recrutement, de la formation et du développement des compétences, Direction générale des finances publiques (DGFiP), 4 mars 2024.

Emmanuel Phelut, colonel et sous-directeur de la stratégie et des données des ressources humaines ministérielles au sein de la direction des ressources humaines du ministère des Armées, 19 décembre 2023.

Guilhem Phocas, général de brigade, commandant du centre de formation des dirigeants de la Gendarmerie nationale, 20 mars 2024.

Violaine Ricard, mission d'études et de prospective de l'administration territoriale de l'État au ministère de l'Intérieur, 26 février 2024.

Hélène Rolland-Heurtebize, directrice de la mobilisation des talents au CNFPT, 19 avril 2023.

Thierry Roche, directeur des systèmes d'information des services du Premier ministre (SPM), 30 mars 2023.

Stéphanie Schaer, directrice interministérielle du Numérique, 11 juillet 2023.

Mélanie Samson, alors adjointe au sous-directeur des ressources humaines, SPM, 7 novembre 2023.

Thierry Sénamaud, directeur de la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), 21 avril 2023.

Gabriel Senaux, mission prospective de la DGFIP, 4 mars 2024.

Mathilde Sin Ronia, directrice de cabinet au sein de la DITP, 21 avril 2023.

Didier Spitz, responsable du service prospective-recherche au CNFPT, 19 avril 2023.

François Villeneuve, analyste, OCDE, 28 mars 2023.

Chercheurs

Maya Bacache-Beauvallet, économiste, professeure de sciences économiques, Telecom ParisTech, 7 avril 2023.

Henri Bergeron, sociologue, chaire Transformation des organisations et du travail, Sciences Po, Centre de sociologie des organisations (CSO), 30 avril 2024.

Patrick Castel, sociologue, chaire Transformation des organisations et du travail, Sciences Po, CSO, 30 avril 2024.

Claire Edey Gamassou, maîtresse de conférences à l'université Paris-Est Créteil et rattachée à l'Institut de recherche en gestion (IRG), 30 mai 2023.

Mathieu Fiolet, sociologue, chargé d'études et de valorisation de la recherche au centre de recherche de la police nationale (Académie de police), 23 avril 2024.

Sybille Gollac, sociologue, chargée de recherche au CNRS, 13 juin 2023.

Cédric Hugrée, sociologue, chargé de recherche en sociologie, CNRS, membre de l'équipe Cultures et sociétés urbaines du laboratoire Cresppa à Paris, 30 mai 2023.

Françoise Lantheaume, sociologue, professeure des universités émérite en sciences de l'éducation, université Lumière-Lyon-II, 2 juin 2023.

Claire Lemercier, historienne, directrice de recherche CNRS, Centre de sociologie des organisations de Sciences Po (CSO), 13 juin 2023.

Célestine Lohier, économiste, post-doctorante au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET-Cnam), 26 avril 2024.

Alexandre Mayol, maître de conférence en économie, université de Lorraine, 13 mars 2023.

Dominique Meurs, économiste, professeure à l'université Paris Nanterre, 16 mai 2023.

Coralie Pérez, économiste, ingénieure de recherche à l'université Paris-I, 3 juillet 2023.

Émilien Ruiz, historien, maître de conférences, Sciences Po, Paris, université de Lille IRHIS, 3 juillet 2023.

Collectifs, associations et syndicats :

Association La Cordée, 16 juin 2023

Farid Gueham, chef du département coordination ressources et moyens, Montpellier Méditerranée Métropole, coordinateur du pôle plaidoyer à la Cordée.

Xavier Le Guennec, administrateur de l'État au ministère de l'Agriculture, coordinateur du pôle plaidoyer à la Cordée.

Damien Zaversnik, co-président de l'association, administrateur territorial.

Association Talents du numérique, 12 juin 2024

Rémy Ferrand, délégué général.

Collectif « Nos services publics », 2 juin 2023

Collectif « Le sens du service public »

Matthieu Girier, directeur des ressources humaines du CHU Bordeaux, 30 mai 2023.

Johan Theuret, directeur général adjoint chargé du pôle ressources, Ville de Rennes et Rennes Métropole, 9 juin 2023.

Fédération hospitalière de France, le 30 mai 2024

Rodolphe Soulié, responsable du pôle ressources humaines hospitalières.

Hélène Gendreau, responsable adjointe du pôle ressources humaines hospitalières.

CFDT, 30 mai 2024

Mylène Jacquot, secrétaire générale de la CFDT Fonction publique.

Catherine Nave-Bekhti, déléguée générale de la CFDT Éducation.

Fédération autonome de la fonction publique (FA-FP), 6 juin 2024

Pascal Kessler, président de la FA-FP.

Pascal Carretey, délégué FA-FP pour la fonction publique hospitalière.

Jean-Rémi Girard, président du SNALC (Syndicat national des lycées, collèges, écoles, supérieur).

SNES-FSU, 28 mai 2024

Grégory Frackowiak, conseil fédéral de la SNES-FSU (syndicat des professeurs du secondaire).

Solidaires, 29 mai 2024 :

Bérengère Basset, Sud éducation.

Etienne Charenton, Fonction publique hospitalière.

Ophélie Gath, Coordination fonction publique territoriale.

Lucie Gautier-Guida, Sud éducation.

Gaëlle Martinez, déléguée générale Solidaires fonction publique.

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), 6 septembre 2024

Géraldine Alberti-Baudart, SNPTES (Syndicat national du personnel technique de l'enseignement supérieur et de la recherche et des personnels des bibliothèques).

Véronique De Aguiar, secrétaire nationale fonction publique, UNSA Education.

Didier Georges, SNPDEN (Syndicat national des personnels de direction de l'Éducation nationale).

Cécile Suel, SE-UNSA.

ANNEXE SALARIAL

COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL

Administrations et organismes (hors éducation nationale)

- CNFPT : **Céline Boulenger**, cheffe de projets, direction de la coordination / **Mohamed Amine**, directeur, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale (CNFPT).
- DARES, ministère du Travail : **Jérôme Lê**, chef du département Dameth.
- DGAFP, ministère de la Fonction publique : **Faustine Bentaberry**, cheffe du département de la coopération européenne et internationale, des partenariats et de la prospective / **Naima Ez-Zaki**, cheffe du département de la mobilité et des parcours professionnels ; **Constance-Elia Cochet-Letellier**, responsable de projets de prospective en ressources humaines (DGAFP).
- DGOS, ministère de la Santé : **Philippe Charpentier**, sous-directeur RH / **Ariane Indart-Marchand**, chargée de l'attractivité des métiers.
- DINUM : **Cornelia Findeisen**, cheffe du département RH de la filière numérique de l'État / **Marie Christie-Ritz**, Mobilité et parcours, cheffe de pôle mobilité et parcours / **Valéria Young**, chargée de mission RH et attractivité.
- DITP, services du Premier ministre : **Axelle Barrau**, directrice du programme FP+
- DREES, ministère de la Santé : **Benoît Ourliac**, sous-directeur Observation de la santé et de l'assurance maladie.
- FNCDG : **Thierry Sénamaud**, directeur.
- IGPDE, ministère de l'Économie et des Finances : **Marie Ruault**, directrice de la recherche.
- Mission Défense mobilité, ministère des Armées : **Bénédicte Le Deley**, **Alexis Antois.**
- Pôle Emploi : **Frédéric Lainé**, adjoint au responsable du département « observatoire de l'emploi ».

Ministère de l'Éducation nationale (Groupe de travail transversal et Atelier enseignant)

- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) : **Guillemette Buisson**, cheffe du bureau des statistiques sur les personnels ; **Pascaline Feuillet**, adjointe à la chef de bureau, **Émilie Rade.**
- Direction générale des ressources humaines (DGRH) : **Virginie Gohin**, alors sous-directrice de la formation, des parcours professionnels et des relations sociales ; **Nadine Collineau**, sous-directrice du recrutement ; **Cécile Bourlier**, sous-directrice de la gestion des carrières ; **Martine Poulin**, Cheffe de projet « Marque Employeur » ; **Alexandra Engelbrecht.**
- Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) : **Bruno Chiocchia**, expert de haut niveau.

Personnalités qualifiées

- Collectif sens du service public : **Matthieu Girier**, directeur du pôle des RH CHU Bordeaux ; **Johan Theuret** (DGA Rennes Métropole)
- Collectif Nos services publics
- Association des DRH des grandes collectivités : **Frédéric Jalier**, vice-président
- Fédération Numeum : **Éloïse Lehujeur**.
- Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) : **Marie-Camille Lenormand**, SGA.
- Réseau des écoles de service public (RESP) : **Cécile Parent-Nutte** ; **Yannick Girault**,
- Association La Cordée : **Marcelle Roger** ; **Farid Gueham.**
- Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) : **Jean Philippe Vinquant**, président ; **Anne Claire Horel**, SGA.

Chercheurs, enseignants

- **Maya Bacache-Beauvallet** (économiste), membre de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP).
- **Claire Edey Gamassou** (sciences de gestion), IUT de Créteil-Vitry, Institut de recherche en gestion (IRG).

- **Christine Erhel** (économiste), Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), Centre d'études de l'emploi et du travail.
- **Cédric Hugrée** (sociologue), CNRS, laboratoire CRESPPA à Paris.
- **Claire Lemercier** (historienne), CNRS, Centre de sociologie des organisations de Sciences Po.
- **Coralie Perez** (économiste), université de Paris 1-Panthéon-Sorbonne.
- **Pierre Périer** (sociologue), université Rennes 2, Centre de Recherche sur l'éducation, les apprentissages et la dialectique (CREAD).
- **Camille Peugny** (sociologue), université Versailles-Saint-Quentin, laboratoire PRINTEMPS.
- **Yannick Prost**, secrétaire général DIAIR, enseignant à Sciences Po, master Affaires publiques, ex Intrapreneur start-up d'État.
- **Émilien Ruiz** (historien), Sciences Po Paris (Département d'histoire / CHSP), université de Lille (IRHiS)

Composition du groupe de travail Numérique

- **Mohamed Amine**, CNFPT
- **Constance-Elia Cochet-Letellier**, DGAFP
- **Marie Christie-Ritz**, Dinum
- **Cornelia Findeisen**, Dinum
- **Benoît Dehais**, Direction de l'information et du numérique, Région Occitanie
- **Constance Frémont-Marsilli**, déléguée aux affaires économiques, Numeum
- **Eloise Lehujeur**, déléguée affaires publiques, attractivité, Numeum
- **Josselin Kerviche**, directeur DSI, Rennes métropole
- **Florence Kremer**, chargée d'études socioéconomiques, APEC
- **Stéphane Phan**, responsable du département prospective, Opco-Atlas
- **Yannick Prost**, DIAR
- **Hugo Stephan**, designer de services publics
- **Henri Verdier**, ambassadeur du numérique, MAE
- **Jean-Luc Sallabery**, chef du Département numérique, FNCCR
- **Valéria Young**, Dinum

ANNEXE 4

LES ÉTABLISSEMENTS DU RÉSEAU DES ÉCOLES DU SERVICE PUBLIC

Les principes du réseau

Le RESP est une association fondée en 2014 qui regroupe les écoles de service public dont les positions sont définies dans « la déclaration commune des écoles » :

- La culture de service public est un vecteur fort de leur identité commune.
- La diversité des approches de cette culture constitue un enrichissement pour chacune d'entre elles.
- Le champ couvert par les formations qu'elles assurent concerne, de manière dominante, la gestion d'enjeux de société.
- La place qu'elles occupent dans l'enseignement professionnel post-universitaire constitue une spécificité.
- La nature de leurs activités, l'organisation et le cadre dans lequel elles se réalisent, se complètent ou se recouvrent.

Les 34 écoles du réseau en 2023

CNFPT – PARIS

CREPS – Vourneuil-sous-Biard

ECA – Salon-de-Provence

EHESP – Rennes

EN3S – St Etienne

ENAP – Agen

ENCCRF – Montpellier

END – Tourcoing

ENFIP – Noisy-le-grand

ENG – Dijon

ENGEES – Strasbourg

ENM – Bordeaux

ENPJJ – Roubaix

ENSOSP – Aix-en-Provence

ENSP – Saint-Cyr-au-Mont-d'or

ENSSIB – Villeurbanne

ENSV – Marcy-l'Etoile

EOGN – Melun

ESPMER – Le Havre

IGPDE – Vincennes

IH2EF – Chasseneuil

INET – Strasbourg

INFOMA – Corbas

INP – Paris

INSP – Strasbourg

INTEFP – Marcy-l'Etoile

IRA – Bastia

IRA – Lyon

IRA – Metz

IRA – Lille

IRA – Nantes

SDRF – Lognes

ANNEXE 5

ANALYSE LEXICOMÉTRIQUE : TITRES DE PRESSE ET TERMES RECHERCHÉS

La lexicométrie est l'analyse de l'occurrence de certains mots ou expressions dans des textes recensés dans une base de données. Pour notre étude, cette base est constituée, à partir de la base Europress, de tous les articles publiés entre le 1er janvier 2003 et le 31 décembre 2023 parmi les titres de référence suivants :

- pour la presse quotidienne nationale (PQN) : *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *La Croix*, *Les Échos* ;
- pour la presse quotidienne régionale (PQR) : *Ouest-France*, *Le Parisien*, *Sud-Ouest*, *Le Télégramme*, *La Voix du Nord* ;
- pour la presse hebdomadaire : *Le Point*, *L'Obs*, *L'Express.*

Cela permet de comptabiliser le nombre d'articles qui abordent un sujet précis et de suivre l'évolution de la couverture médiatique d'un problème public. L'analyse en soi comporte un certain nombre de limites : nous ne pouvons pas juger le cœur des textes, ni l'angle choisi, ni même être assez exhaustifs pour comptabiliser tous les articles donnés qui abordent une question. Le but est surtout d'analyser les tendances d'apparition des termes – donc des enjeux associés – dans le débat public.

Notre recherche consiste à observer l'évolution de la couverture médiatique de trois enjeux sur le nombre de fonctionnaires : le problème d'un trop grand nombre de fonctionnaires, celui d'une insuffisance de fonctionnaires et enfin l'apparition de la question de l'attractivité pour expliquer cette insuffisance. Pour cela, il a fallu constituer une liste de mots et d'expressions, ou des associations de termes qui sont propres à une façon d'aborder la question du nombre de fonctionnaires. Compter le nombre d'articles comprenant un ou plusieurs de ces termes nous permet de voir la publicisation de cet enjeu et son évolution dans le débat public.

Pour dénombrer le nombre d'articles qui posent la question sous l'angle d'un « trop plein de fonctionnaires », nous cherchons la présence d'au moins une des expressions suivantes dans tous les articles : *dégraisser la fonction publique, dégraisser le nombre de fonctionnaires, dégraisser l'administration, dégraisser l'État, dégraisser le mammouth, réformer l'administration*[1]*, réformer la fonction publique, réformer l'État, réduire l'administration, réduire le nombre de fonctionnaires, réduire la fonction publique, diminuer le nombre de fonctionnaires, diminuer la fonction publique, limiter le nombre de fonctionnaires, réduire les effectifs de la fonction publique, réduire les effectifs de l'administration, trop d'agents publics, réduire le nombre d'agents publics, diminuer le nombre d'agents publics, limiter le nombre d'agents publics*.

Pour compter les articles qui traitent d'une « insuffisance de fonctionnaires », nous recherchons la présence d'au moins un des termes suivants : *fonction publique, emplois publics, fonctionnaires, hôpitaux, enseignants, agents publics, professeurs*, associés à au moins une des expressions suivantes : *manquer de fonctionnaires, déficit de fonctionnaires, recruter des fonctionnaires, manque d'effectif, crise du recrutement, crise de recrutement, crise des recrutements, crise d'attractivité, problème d'attractivité, déficit d'attractivité, pénurie de soignants, pénurie d'infirmiers, pénurie de médecins, pénurie de fonctionnaires, pénurie d'agents publics, pénurie de professeurs*.

Pour montrer l'émergence du terme « attractivité » dans le débat public, nous prenons parmi tous les articles sélectionnés pour caractériser « l'insuffisance de fonctionnaires » ceux qui contiennent le terme « attractivité ».

[1] Le terme de réforme est systématiquement associé à une volonté de réduire les effectifs.

ANNEXE 6

MOBILITÉ SOCIALE : MÉTHODOLOGIE ET RÉSULTATS COMPLÉMENTAIRES

1. Méthodologie

1.1. Enquête et méthodologie pour la partie mobilité socioprofessionnelle (Première Partie, section 2.4.)

Cette étude est réalisée à partir de l'enquête Formation et Qualification professionnelle (FQP). L'enquête FQP offre une perspective détaillée sur le parcours éducatif et la situation professionnelle des individus, remontant avec précision jusqu'aux caractéristiques de leur premier emploi. Elle fournit également de nombreuses informations sur le contexte familial, incluant des aspects tels que la catégorie socioprofessionnelle des parents et leur niveau de diplôme. L'édition utilisée est la plus récente, celle de 2014-2015. L'échantillon est composé d'individus âgés de 30 à 59 ans à la date de l'enquête, ayant intégré le marché du travail entre 1970 et 2010 comme « employés » de la fonction publique ou du secteur privé, et résidant en France métropolitaine à cette date comme en 2014-2015. Ce critère a été choisi afin d'observer des individus considérés comme stables professionnellement et susceptibles d'avoir connu une mobilité socioprofessionnelle depuis leur premier emploi.

Le secteur privé est défini comme les personnes travaillant dans une entreprise privée, une association, une entreprise publique ou pour un particulier. La fonction publique comprend les agents de la fonction publique d'État, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale. L'emploi public est défini selon l'approche déclarative, la seule disponible pour qualifier le secteur du premier emploi des personnes enquêtées. Les individus avec un premier emploi non salarié (employeur, indépendant, aide-familial) sont exclus du champ de cette étude. Enfin, seuls les premiers emplois avec un contrat en CDI ou CDD sont retenus : les premiers emplois en stage, en alternance, en apprentissage ou en intérim sont également exclus. L'échantillon final non pondéré est composé de 5 398 individus avec un premier poste d'employé à leur entrée sur le marché du travail.

Par prudence sur la définition du « premier emploi » lors de l'enquête, nous avons également exclu la faible part de notre échantillon (6 %) ayant un diplôme supérieur à bac +2 en sortie de formation initiale.

Notre analyse économétrique a pour principale variable d'intérêt une variable binaire de mobilité ascendante, définie par la valeur 1 si l'individu est aujourd'hui devenu cadre ou profession intermédiaire, et 0 dans le cas contraire. Pour distinguer les parcours professionnels entre les secteurs public et privé, notre principale variable explicative est une variable de secteur, prenant le secteur privé comme référence. Notre modélisation repose sur l'application d'un modèle linéaire pondéré pour ajuster nos résultats selon les caractéristiques de l'individu au premier emploi (le type de secteur, le type de contrat, le temps de travail, le niveau de diplôme à la sortie de la formation initiale et la date d'entrée sur le marché du travail) ainsi que ses caractéristiques démographiques (sexe, âge, origine sociale, ascendance migratoire). Le modèle va ainsi nous permettre d'obtenir des écarts en points de pourcentage entre les salariés des secteurs public et privé, corrigés des autres facteurs sociodémographiques ou liés aux caractéristiques du premier emploi.

1.2. Enquête et méthodologie pour la partie mobilité intergénérationnelle

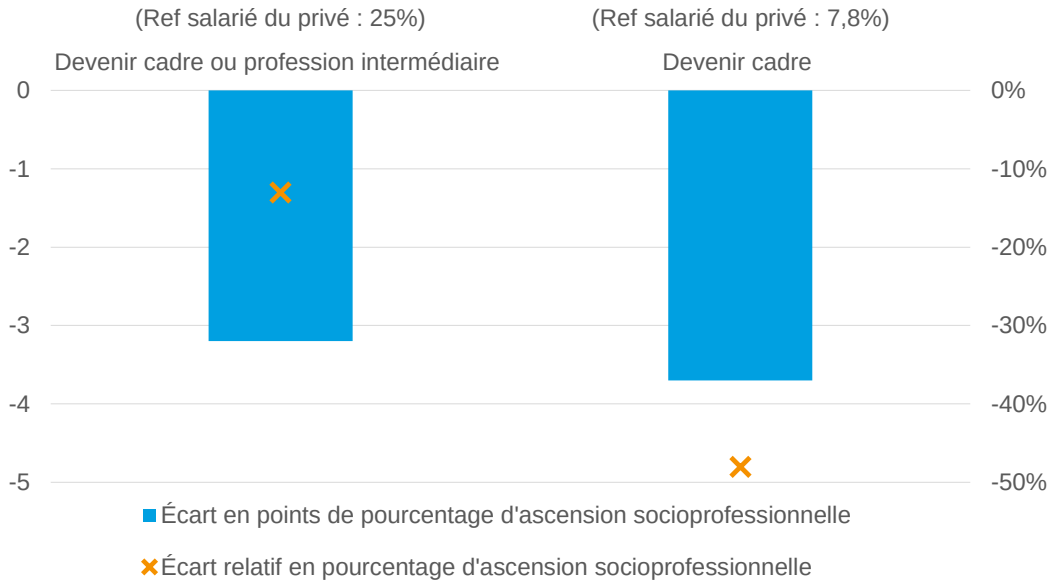
La mobilité intergénérationnelle dans le public et dans le privé est mesurée à partir des données des enquêtes Emploi en continu (EEC) de l'Insee. Pour des raisons d'effectifs, trois vagues d'enquêtes sont cumulées pour les deux points de repères temporels : les données de 2003, 2004 et 2005 pour l'année 2005 et les données de 2018, 2019 et 2020 pour l'année 2020.

L'EEC vise à observer le marché du travail et ses évolutions. C'est la seule source fournissant une mesure des concepts d'activité, de chômage et d'emploi tels qu'ils sont définis par le Bureau international du travail (BIT). Cette enquête renseigne la catégorie socioprofessionnelle de l'emploi exercé par l'individu enquêté mais également celle exercée par son père et par sa mère au moment de la fin de ses études initiales, ce qui permet de mesurer la mobilité intergénérationnelle des enquêtés.

La définition du secteur public reprend celle proposée par l'Observatoire de l'emploi public (OEP). Sauf restriction d'âge indiquée dans le champ, les analyses portent sur l'ensemble des salariés en emploi au moment de l'enquête. Les résultats des analyses toutes choses égales par ailleurs, permettant notamment de mettre en évidence des effets distincts selon les versants de la fonction publique, reposent sur l'estimation de modèles linéaires.

2. Résultats complémentaires

Graphique A1 – Chance de devenir cadre et cadre ou profession intermédiaire dans le secteur public par rapport au secteur privé, à caractéristiques comparables



Champ : individus âgés en 2014-2015 de 30 à 59 ans, entrés sur le marché du travail entre 1970 et 2010 comme salarié de la fonction publique ou du secteur privé, et résidant en France à la date du premier emploi comme en 2014-2015.

Lecture : 7,8 % des individus ayant débuté dans une profession d'employé et étant salariés du secteur public à la date de l'enquête exercent une profession de cadre. Cette proportion est inférieure de 3,7 points chez les salariés du public, soit inférieure de 48 %.

Source : Insee, enquête Formations et qualifications professionnelles (FQP)

Tableau A1 – Probabilité de devenir salarié ou salariée du secteur public (modèle linéaire)

		R^2 = 0,0728	
		Coefficient	**Std. Err.**
Constante	Modalité active	0,247 ***	0,101
Sexe	Femme	0,113 ***	0,003
Âge *50-59 ans*	15-29	-0,116 ***	0,005
	30-39	-0,079 ***	0,005
	40-49	-0,021 ***	0,048
	60 et +	0,009	0,008
Diplôme *Bac+3 et +*	Bac+2	-0,139 ***	0,005
	Baccalauréat	-0,137 ***	0,005
	CAP/BEP	-0,159 ***	0,005
	Au+ brevet	-0,188 ***	0,006

		R^2 = 0,0728	
		Coefficient	**Std. Err.**
CS père *CPIS*	Agriculteur	-0,014	0,016
	Artisan, com.	-0,017	0,015
	Prof. libérales, chef d'entreprise	-0,044 ***	0,016
	PI	0,041 ***	0,006
	Employé	0,041 ***	0,007
	Ouvrier	0,038 ***	0,006
CS mère *CPIS*	Agricultrice	-0,003	0,016
	Artisane, com.	-0,008	0,014
	Prof. libérales, chef d'entreprise	-0,008	0,019
	PI	0,021 ***	0,007
	Employée	0,031 ***	0,007
	Ouvrière	0,022 ***	0,009
Statut père *Salarié privé*	A son compte	0,029 *	0,013
	Salarié État	0,081 ***	0,005
Statut mère *Salariée privé*	À son comte	0,015	0,011
	Salarié État	0,067 ***	0,004
Descendant d'immigré	Non	0,019 ***	0,006

Note : significatif au seuil de *** 1 ‰,** 1 %, * 5 %.

Lecture : à autres caractéristiques contrôlées, être une femme accroît de 11 points la probabilité de travailler dans le secteur public.

Source : enquêtes Emploi en continu de l'Insee

ANNEXE 7

INDICATEURS DE RÉMUNÉRATION : CHAMPS ET LIMITES

Tableau A2 – Récapitulatif des différents indicateurs de rémunération

Indicateurs	Principes	Périodes	Messages clefs	Limites
Dépenses de rémunération	• Somme des salaires bruts des agents publics (dans le périmètre de la comptabilité nationale)	1949-2023	• La France se situe dans la moyenne haute, bien que sa part (en points de PIB) stagne depuis les années 1980. • L'augmentation en niveau de ces dépenses est tirée par la FPT. • Il y a une baisse de la part des rémunérations d'activité au profit des retenues sociales.	• Champ des APU plus large que celui utilisé par la DGAFP. • L'évolution des dépenses ne dit rien des niveaux individuels de salaire.
Salaire moyen par tête (SMPT)	• Masse salariale rapportée aux effectifs d'emplois salariés	1981-2023	• Sur la décennie 2010, une évolution de la SMPT qui profite plus au SMNA qu'aux APU. • Mais qui était en faveur des APU durant la décennie 1990.	• Le SMPT reflète les évolutions de la structure des emplois : temps de travail, qualification, démographie.
Rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)	• On exclut l'effet de Noria (soit le fait que les sortants soient mieux payés que les entrants). • On ne garde que les individus présents 24 mois consécutifs chez le même employeur avec la même quotité de travail (ou la	2011-2022	• Les mesures générales n'ont pas suffi à faire face à l'inflation ces dix dernières années. • Globalement, sur la période 2011-2022 : – le taux de croissance de la RMPP des contractuels a été supérieur à celui des titulaires ; – le taux de croissance de la RMPP des salariés du secteur privé a été supérieur à celui des agents publics.	• Seul un sous-échantillon des individus est analysé (environ 60 % de la fonction publique).

Indicateurs	Principes	Périodes	Messages clefs	Limites
	même condition d'emploi).			
Salaire net moyen en EQTP	• On calcule ici, au niveau du poste, un salaire où l'on capte des variations des taux de cotisations et de la durée effective de travail	2007-2021 sur les trois versants en agrégés ; 2011-2021 au niveau du poste	• Des évolutions de salaire sur la période 2011-2021 qui profitent surtout aux agents de la FPH à partir de 2020, aux salariés du privé sur la période (…) • (…) Et particulièrement aux employés et ouvriers : une illustration du tassement des rémunérations	• Indicateur soumis aux effets de composition. • Ne dit rien de la répartition entre traitement et indemnités.
Point d'indice	• La valeur du point sert de référence à la rémunération de tous les agents de la fonction publique ainsi que des pensions venant à être liquidées.	1970-2024	• Désindexation de fait depuis 1983 (lutte contre l'inflation) ; • Divergence effective avec l'inflation à partir du début des années 2000 puis gel à partir de 2010 (excepté en 2016 et 2017, et à partir de 2020)	• N'est qu'une composante de la rémunération
L'indice de traitement – grille indiciaire	• Disponible sur le champ des fonctionnaires civils de la FPE. • Ne prend en compte que les politiques affectant la valeur du point, le nombre de points et des revalorisations indiciaires du minimum de traitement.	2010-2024	• les revalorisations salariales liées au mécanismes généraux ou catégoriels indiciaires sont inférieures à l'inflation sur la première partie des années 2010 ; • ce décalage s'inverse néanmoins à partir de 2014 permettant un rattrapage de pouvoir d'achat notamment pour les catégories B et C. en 2018	• Champ réduit des agents. • Par nature ne prend en compte que les mesures générales et catégorielles mais n'affectant que le traitement.
Primes et indemnités	• On ne regarde que la partie indemnitaire de la rémunération des fonctionnaires civils. • On exprime souvent son niveau en % du salaire brut	2011-2021	• Accroissement inégalitaire (entre les ministères, les corps, etc.) de la part des indemnités dans le traitement, mais sa part tend à augmenter. • Politique indemnitaire comme réponse aux crises de recrutement localisées (primes REP et REP+, primes fidélisation SSD)	• N'est calculable que pour les fonctionnaires. • N'est qu'une composante de la rémunération. • N'est pas comparable aux

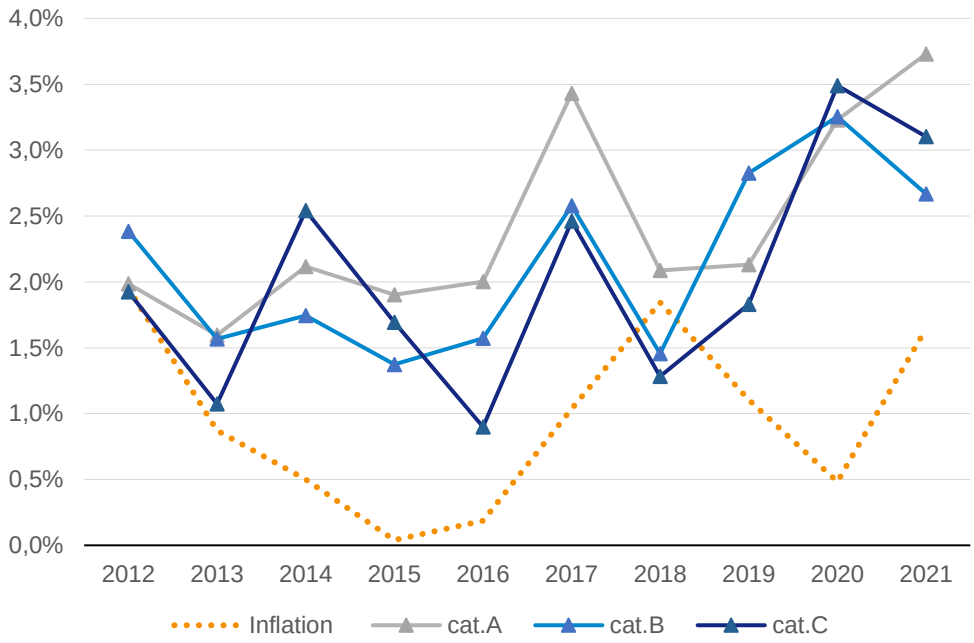
Indicateurs	Principes	Périodes	Messages clefs	Limites
				indemnités dans le secteur privé.
Salaire net annualisé	• Correspond à la somme des salaires d'un individu durant l'année, que l'on corrige par le nombre de jour travaillé. On ne corrige cependant pas par le temps de travail effectif.	1988-2021	• Les mesures exceptionnelles permettent d'éviter le déclassement de la FPH. • Une fonction publique « salarialement » plus favorable aux femmes ainsi qu'aux individus les moins diplômés, particulièrement en début de carrière : a. Les avantages d'être dans la fonction publique exacerbés lorsqu'on est une femme et peu diplômé, mais avantages qui tendent à s'estomper au cours du temps ; b. Des désavantages à être dans la fonction publique pour les plus diplômés, désavantages qui s'amplifient au cours du temps, et encore plus lorsqu'on est un homme. • Des rendements du diplôme qui s'atténuent au fil des cohortes dans la fonction publique, amélioration entre la 2e et 3e cohorte dans le secteur privé. • Une variance des salaires dans le privé égale à celle dans le public en début de période mais qui croît plus fortement au cours de la carrière. • Un décrochage de la position salariale des jeunes agents publics, particulièrement dans la dernière décennie.	• Pas de prise en compte de la durée de travail. • Aussi soumis à des effets de composition.

Source : France Stratégie

ANNEXE 8

SALAIRES : DONNÉES COMPLÉMENTAIRES

Graphique A2 – Taux de croissance de la RMPP nette des titulaires selon la catégorie et taux de croissance de l'indice des prix entre 2011 et 2021

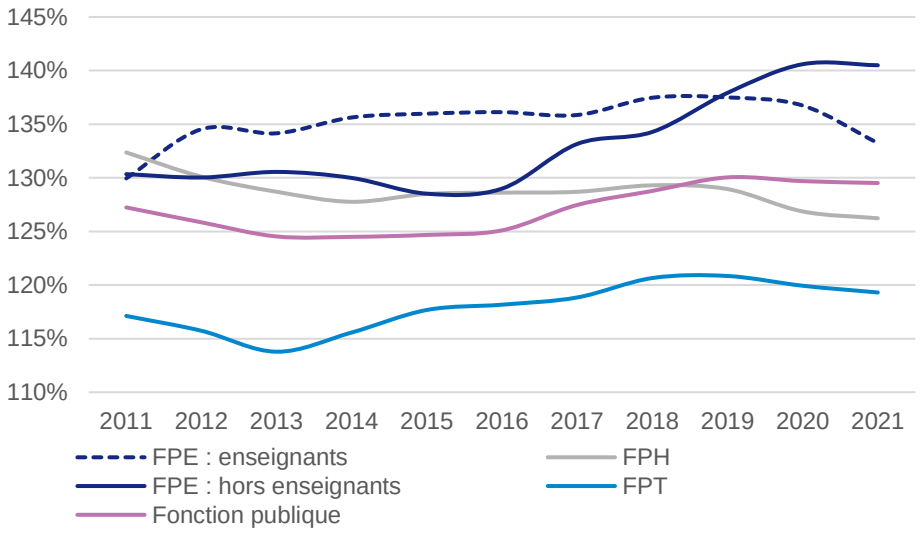


Note : ici, l'indice d'inflation utilisée est l'IPC « ensemble des ménages » y compris tabac.

Champ : France (hors Mayotte), titulaires.

Sources : Insee, SIASP 2012 à 2021 – calculs France Stratégie ; Insee, indice des prix à la consommation

Graphique A3 – Ratio entre le salaire des titulaires et des contractuels (salaire net en équivalent temps plein)



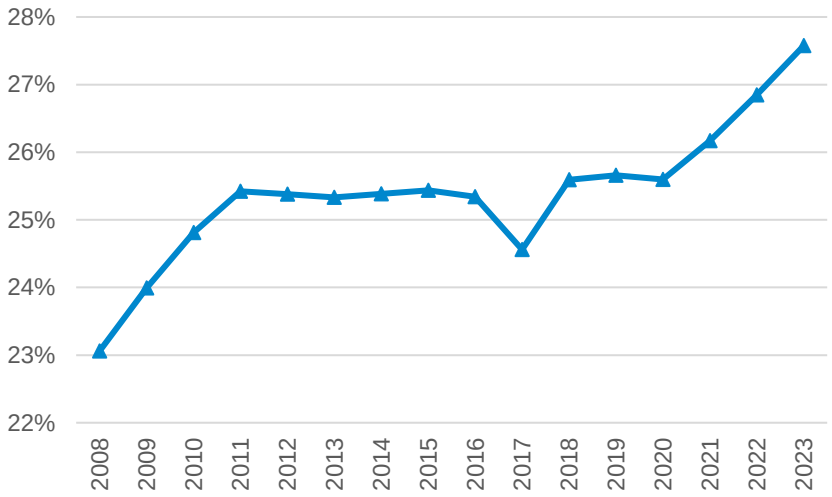
Note : les contractuels intègrent les vacataires ainsi que les agents payés à l'acte ou à la tâche.

Champ : France (hors Mayotte). Hors apprentis, contrats-aidés, médecins hospitaliers, enseignants du privé et assistants maternels et familiaux.

Lecture : en 2021, le salaire net en EQTP des agents titulaires de la fonction publique était 30% supérieur à celui des agents contractuels.

Sources : Insee, SIASP 2012 à 2021 – calculs France Stratégie

Graphique A4 – Part des primes et des indemnités en pourcentage des rémunérations d'activité au sein de la FPE

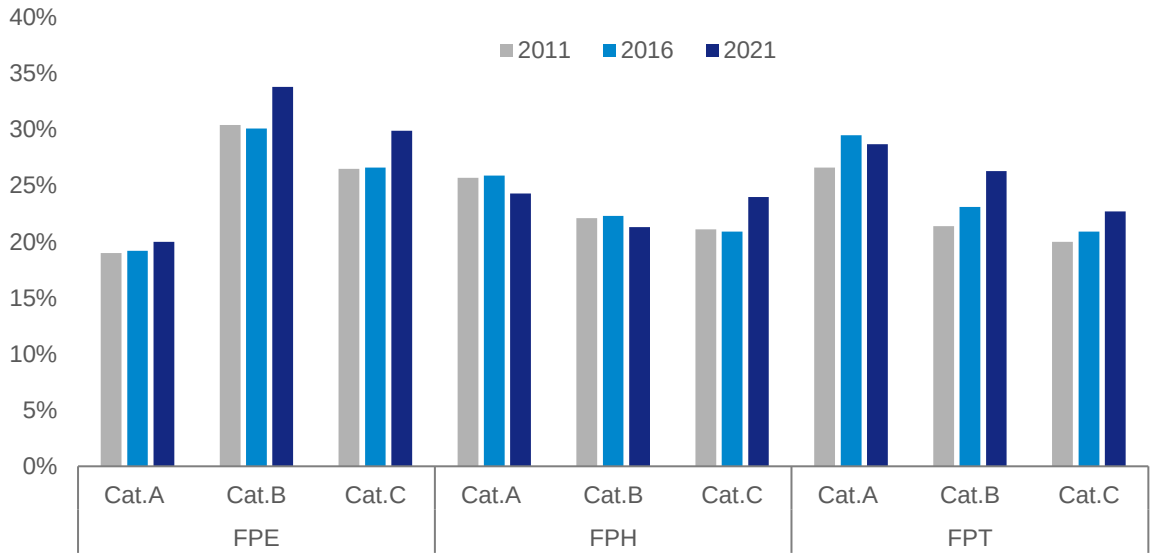


Note : primes et indemnités y compris NBI, IR, SFT, indemnités indexées et non indexées.

Champ : périmètre du budget général.

Sources : DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2024

Graphque A5 – Primes et indemnités par catégorie et versant en 2011, 2016 et 2021 (en % du salaire brut)



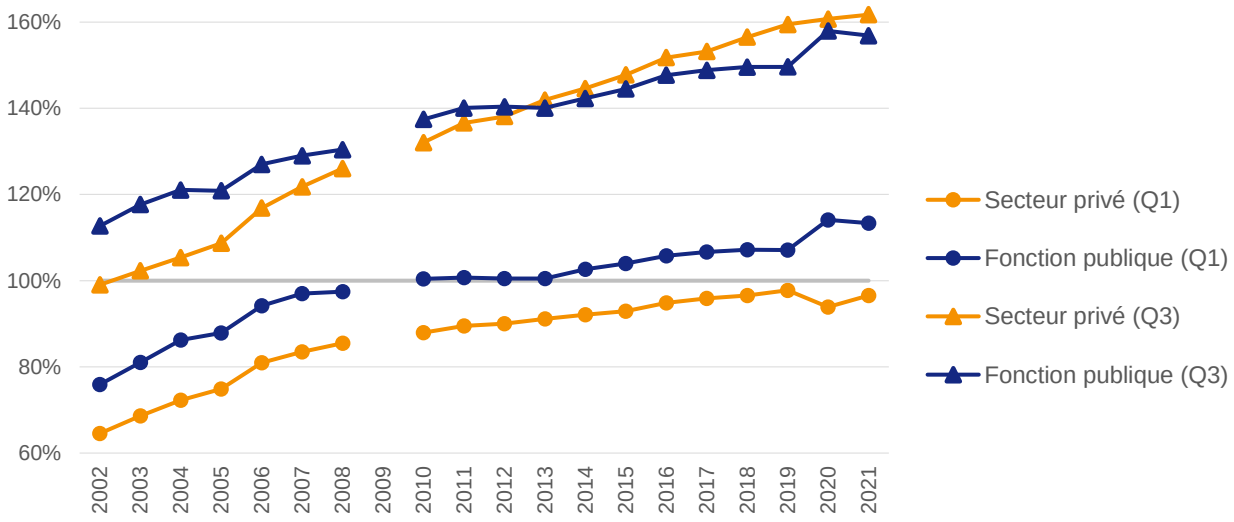
Note : primes et indemnités y compris NBI, IR, SFT.

Champ : France, hors Mayotte. Agents titulaires de la Fonction publique, y compris fonctionnaires stagiaires.

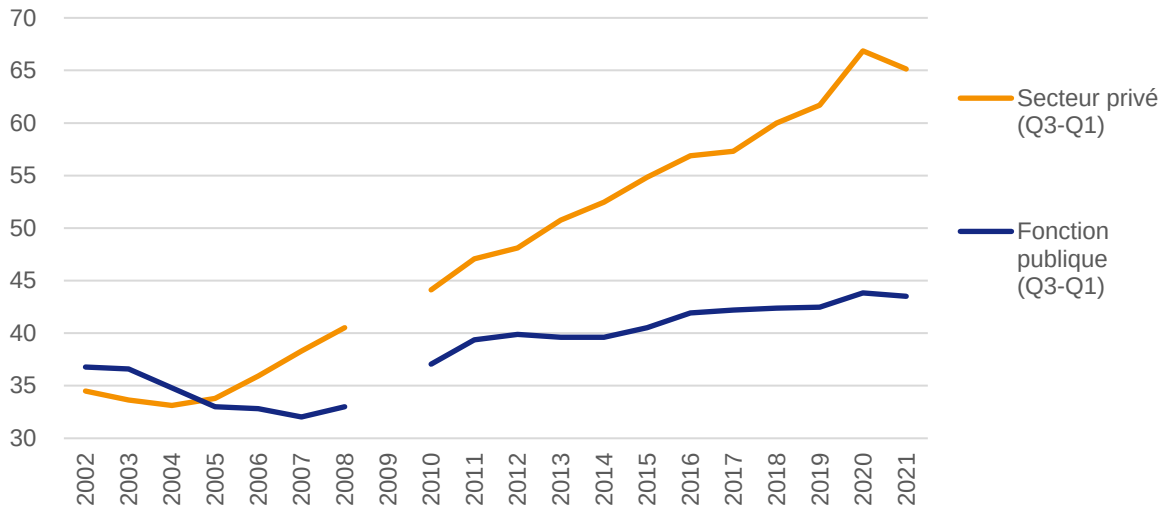
Sources : INSEE, SIASP 2012, 2016 et 2021 – calculs France Stratégie

Graphique A6 – Distribution du salaire en part du salaire médian global pour les individus qui avaient entre 18 et 25 ans en 2002 étant restés dans le même secteur sur toute la période

Distribution des salaires médians en % du salaire médian global



Écart interquartile en points de pourcentage du salaire médian global



Note : l'évolution de la position relative des agents publics en 2020 provient d'une part des revalorisations au sein de la FPH et d'autre part d'un effet dénominateur. Le secteur privé a fait d'importants recours à l'activité partielle, contrairement à la fonction publique. Les indemnités versées n'étant pas comptées comme du salaire, elles ne sont pas incluses dans le calcul ici présent. Ce faisant, le salaire médian global de la population a baissé, augmentant mécaniquement la position relative des agents de la fonction publique.

Champ : France hors Mayotte. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : parmi les individus qui avaient entre 18 et 25 ans en 2002 et restés dans le secteur privé tout au long de leur carrière, 25 % ont en 2021 un salaire mensualisé au mieux égal à 97 % du salaire mensualisé global.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent – calculs France Stratégie

ANNEXE 9

PANEL TOUS SALARIÉS : MÉTHODOLOGIE

Constitution de la base

Pour tout individu disposant de plusieurs postes sur une même année, sont gardées les caractéristiques qualitatives de l'établissement et de l'employeur pour lequel la durée du poste est la plus longue et, si *ex aequo*, les caractéristiques du poste le plus rémunérateur. On somme les données des variables quantitatives (salaire, nombre d'heures, etc.). Tous les postes sont considérés, y compris les postes annexes.

L'analyse d'une cohorte de 2002 à 2019

L'objectif ici est de suivre une cohorte de jeunes actifs salariés au début des années 2000 et de voir l'évolution de leur position sociale – et salariale – au cours du temps. Cet exercice est mené par secteur : secteur privé et fonction publique, mais aussi au sein des différents versants de la fonction publique. La condition est que les individus restent dans le même secteur du début de la période (où ils sont jeunes) à la dernière observation (2021), afin de suivre des « vraies » carrières au sein des secteurs. Ce sont donc les mêmes individus en début comme en fin de période.

Cet exercice a été répété pour une autre tranche d'âge au début de la période, à savoir ceux qui avaient entre 26 et 33 ans en 2002.

Ce sous-échantillon, stable sur dix-sept ans, n'est pas représentatif de la population. En effet, les employés, les ouvriers, les femmes ont plus tendance à sortir de l'emploi et sont par conséquent sous-représentés.

L'analyse de plusieurs cohortes sur trois décennies

L'objectif ici est de comparer trois périodes, à savoir 1993-1999, 2002-2008 et 2011-2017. Sur ces trois périodes sont suivis les individus jeunes, soit ceux entre 18 et 25 ans en N.

L'objectif de cet exercice est de comparer la position relative des jeunes de 1993, de 2002 et de 2011.

Les conditions pour être suivi est d'être présent dans un même secteur en N, N+3 et N+6. C'est la raison pour laquelle la somme des présents par versant est supérieure aux individus suivis dans le secteur public. En effet, ces derniers intègrent les individus changeant de versant mais restant au sein de la fonction publique. Les caractéristiques d'âge et de diplôme sont considérées en N. Le choix des cohortes a été le suivant :

- Il fallait commencer une cohorte en 2002. En effet, le panel EDP est passé à un échantillon au 1/24e, permettant d'avoir 1 million de personnes suivies par année. Avant 2002, 100 000 personnes étaient suivies chaque année. Ce trop peu d'effectifs pour la cohorte 1993-1999 nous conduit à n'estimer les rémunérations que pour la fonction publique globale et non par versant.
- Il faut éviter l'année 2009 car l'introduction de SIASP crée une rupture de série majeure.
- Terminer la dernière cohorte avant 2018 est nécessaire si l'on veut étudier le cas des enseignants. En effet, ces derniers sont mal renseignés à partir de 2018.

Le panel est constitué sur une population stable, avec une carrière peu interrompue. Les femmes et les employés et ouvriers sont donc sous-représentés au sein de l'échantillon (voir Tableaux ci-dessous).

S'agissant du concept de salaire, nous prenons ici un salaire net annualisé[1]. On capte ici le salaire annuel rapporté à la durée de travail sur l'année, exprimée en jours (que l'on exprime en mensuel). On ne corrige pas de la durée de travail horaire journalier (temps partiel) donc on ne raisonne pas réellement en en EQTP. Pour un même salaire annuel, une personne qui aura travaillé 35 heures par semaine pendant six mois aura un salaire annualisé deux fois supérieur à celui d'une personne ayant travaillé à mi-temps sur un an. En outre, le salaire retenu ici est net et comprend l'épargne salariale touchée directement par le salarié et incluse dans le net fiscal déclaré par l'entreprise.

[1] Voir Daussin-Benichou J.-M. *et al.* (2014), « Les carrières salariales dans le public et le privé : éléments de comparaison entre 1988 et 2008 », in Insee, *Emploi et salaires*, coll. « Insee Références », septembre. Duco Q. (2021), « Salaires des générations 1940 à 1980 : des effets différenciés du contexte économique et du diplôme sur les trajectoires salariales », in Insee, *Emploi, chômage, revenus du travail. Édition 2021*, coll. « Insee Références », juin.

Tableau A2 – Répartition des effectifs de la première cohorte (1993-1999)

% du total	Première cohorte : échantillon restreint		
	Femme	Homme	Total
Cadres	2	2	3
Professions intermédiaires	8	8	16
Employés	27	12	39
Ouvriers	7	35	41
Total	44	56	100

% du total	Première cohorte : référence		
	Femme	Homme	Total
Cadres	2	2	3
Professions intermédiaires	9	8	17
Employés	30	13	43
Ouvriers	8	29	37
Total	48	52	100

Champ : France métropolitaine, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires. Salariés à carrière peu interrompue n'ayant pas changé de secteur pour l'échantillon restreint.

Lecture : 52 % des jeunes salariés présents en 1993 sont des hommes. Lorsqu'on ajoute la contrainte d'être salariés et présents au sein du même secteur en 1996 et 1999, les hommes représentent 56 % de ce nouvel échantillon restreint.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent, calculs France Stratégie

Tableau A3 – répartition des effectifs de la deuxième cohorte (2002-2008)

% du total	Deuxième cohorte : échantillon restreint		
	Femme	Homme	Total
Cadres	2	2	4
Professions intermédiaires	9	8	16
Employés	27	13	40
Ouvriers	7	32	39
Total	44	56	100

% du total	Deuxième cohorte : référence		
	Femme	Homme	Total
Cadres	2	2	4
Professions intermédiaires	9	7	17
Employés	30	14	44
Ouvriers	8	28	35
Total	49	51	100

Champ : France hors Mayotte, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires. Salariés à carrière peu interrompue n'ayant pas changé de secteur pour l'échantillon restreint.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent, calculs France Stratégie

Tableau A4 – Répartition des effectifs de la troisième cohorte (2011-2017)

% du total	Deuxième cohorte : échantillon restreint		
	Femme	Homme	Total
Cadres	2	2	4
Professions intermédiaires	9	8	16
Employés	27	13	40
Ouvriers	7	32	39
Total	44	56	100

% du total	Deuxième cohorte : référence		
	Femme	Homme	Total
Cadres	2	2	4
Professions intermédiaires	9	7	17
Employés	30	14	44
Ouvriers	8	28	35
Total	49	51	100

Champ : France hors Mayotte, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires. Salariés à carrière peu interrompue n'ayant pas changé de secteur pour l'échantillon restreint.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent, calculs France Stratégie

Tableau A5 – Répartition des effectifs de la cohorte 2002-2021

% du total	Cohorte 02-21 : échantillon restreint		
	Femme	Homme	Total
Cadres	3	3	6
Professions intermédiaires	10	9	19
Employés	23	13	36
Ouvriers	5	33	38
Total	40	60	100

% du total	Cohorte 02-21 : référence		
	Femme	Homme	Total
Cadres	2	2	4
Professions intermédiaires	9	7	17
Employés	30	14	44
Ouvriers	8	28	35
Total	49	51	100

Champ : France hors Mayotte, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires. Salariés à carrière peu interrompue n'ayant pas changé de secteur pour l'échantillon restreint.

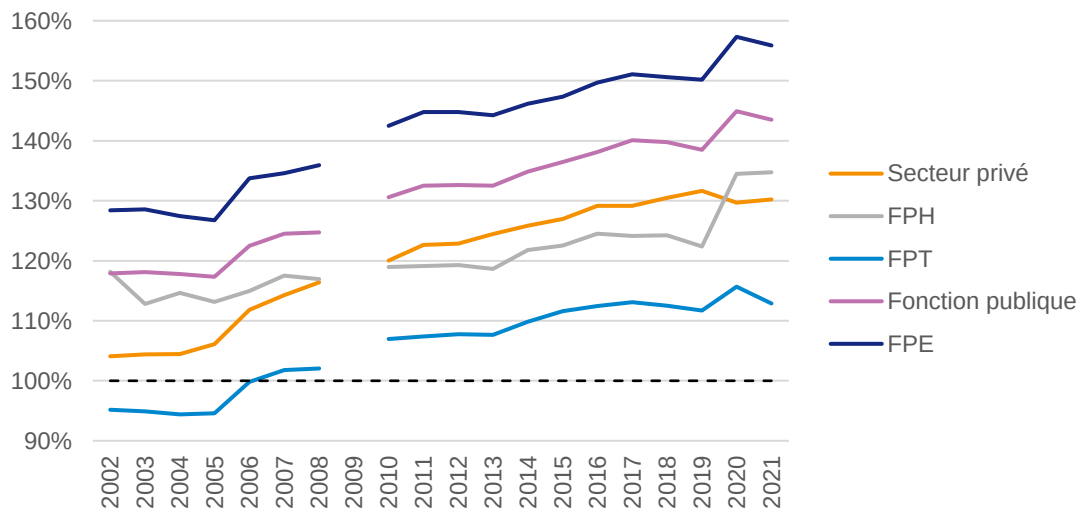
Lecture : 51 % des jeunes salariés présents en 2002 sont des hommes. Lorsqu'on ajoute la contrainte d'être salariés et présents au sein du même secteur continuellement entre 2002 et 2021, les hommes représentent 60 % de ce nouvel échantillon restreint.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent, calculs France Stratégie

ANNEXE 10

PANEL TOUS SALARIÉS : SALAIRES SUR LES COHORTES DE 26 ANS À 33 ANS

Graphique A7 – Évolution du salaire médian en part du salaire médian global pour les individus qui avaient entre 26 et 33 ans en 2002 et restés dans le même secteur sur la période



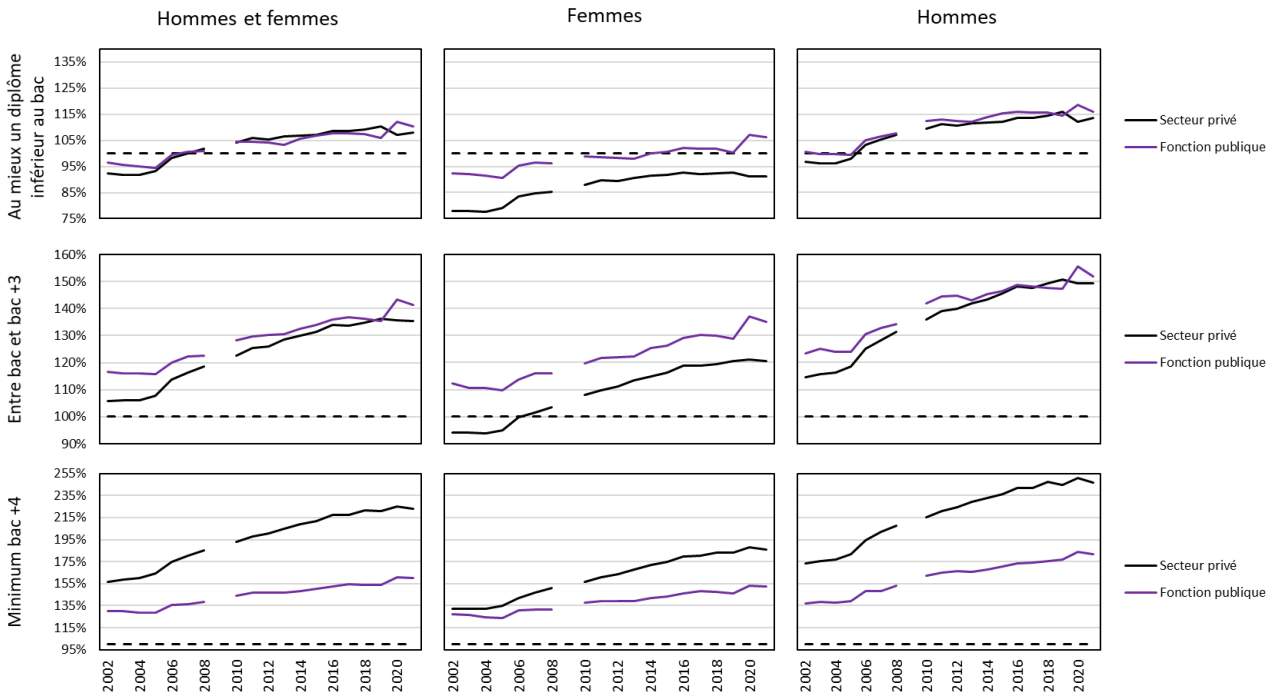
Note : l'évolution de la position relative des agents publics en 2020 provient des revalorisations au sein de la FPH d'une part, et d'autre part d'un effet dénominateur. Le secteur privé a fait d'importants recours à l'activité partielle, contrairement à la fonction publique. Les indemnités versées n'étant pas comptées comme du salaire, elles ne sont pas incluses dans le calcul ici présent. Ce faisant, le salaire médian global de la population a baissé, augmentant mécaniquement la position relative des agents de la fonction publique.

Champ : France hors Mayotte. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : parmi les individus qui avaient entre 26 et 33 ans en 2002 et restés au sein du secteur privé tout au long de leur carrière, le salaire médian en 2021 est 30 % supérieur au salaire médian global.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent, calculs France Stratégie

Graphique A8 – Évolution du salaire médian relatif pour les individus ayant entre 26 et 33 ans en 2002 et restés dans le même secteur jusqu'en 2021

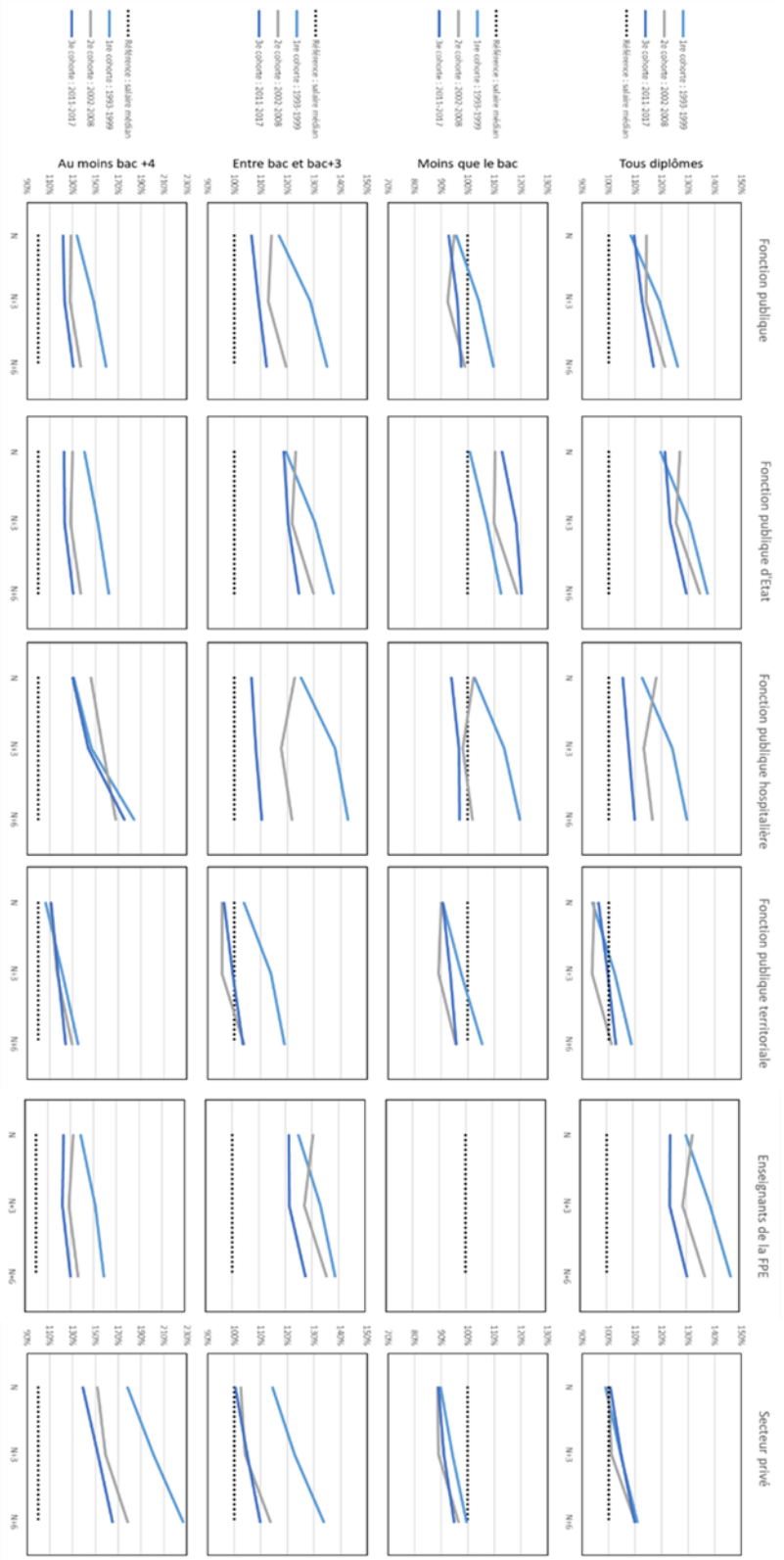


Champ : France hors Mayotte. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : parmi les femmes restées au sein du secteur privé tout au long de leur carrière, qui ont entre 26 et 22 ans et qui ont au moins un bac +4 en 2002, le salaire médian en 2021 était 86 % supérieur au salaire médian global de 2021.

Source Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent, calculs France Stratégie

Graphique A9 – Évolution du salaire médian relatif pour les individus ayant entre 26 et 33 ans en 2002 et restés dans le même secteur jusqu'à la fin de la période



Champ : France métropolitaine pour la première cohorte, France hors Mayotte pour les deuxième et troisième cohortes. Salariés ayant une carrière peu interrompue, hors salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs, hors apprentis et stagiaires.

Lecture : les salariés ayant entre 26 et 33 ans en 2011 et restés dans le secteur privé tout au long de la période gagnent en 2017 110 % du salaire médian.

Source : Insee, panel Tous salariés et Échantillon démographique permanent, calculs France Stratégie

Directeur de la publication et de la rédaction
Cédric Audenis, commissaire général par intérim
Secrétaires de rédaction
Olivier de Broca, Gladys Caré, Éléonore Hermand, Valérie Senné
Contact presse
Matthias Le Fur, directeur du service Édition/Communication/Événements
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :

www.strategie.gouv.fr

@strategie_Gouv

france-strategie

francestrategie

@FranceStrategie_

StrategieGouv

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 TÉL. 01 42 75 60 00