

Vue d'ensemble n° 3 :

Les parcours professionnels dans les trois fonctions publiques

Salah Idmachiche et Marie Rey (DGAFP)¹

La connaissance approfondie des parcours professionnels des agents est indispensable au pilotage des politiques de ressources humaines. Les attentes en matière d'analyses et de données statistiques portent sur les champs suivants :

- l'évolution des qualifications et des métiers compte tenu des enjeux en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de politique de formation. L'utilisation généralisée des technologies de l'information et en particulier l'e.administration transforme les métiers tandis que la décentralisation transfère des compétences d'une fonction publique à l'autre. Les métiers changent et une politique dynamique de formation continue doit permettre aux agents publics en poste d'acquérir les qualifications nécessaires.

- la trajectoire professionnelle et la mobilité des agents en raison de son impact sur la gestion des ressources humaines. Compte tenu des départs en retraite massifs attendus dans les prochaines années, des risques de tensions pourraient apparaître sur le marché du travail entre privé et public (notamment pour les cadres), avec des enjeux réels pour la fonction publique d'Etat où près de la moitié des agents relève de la catégorie A. Les perspectives de carrière doivent donc rester attractives pour les agents, tout en s'adaptant aux marchés du travail locaux.

- la comparabilité entre les trois fonctions publiques et vis-à-vis du secteur privé. Face à certaines pénuries de personnel au niveau local et aux redéfinitions de certaines missions ou/et activités, la nécessité de préserver l'attractivité globale de la fonction publique conduit à encourager les mobilités entre les trois fonctions publiques et avec le secteur privé.

Cette vue d'ensemble réalise un premier état des lieux des parcours professionnels des agents de la fonction publique, en favorisant la comparaison entre secteur public et privé. Après avoir comparé l'accès à la formation dans le public et le privé, elle se centre sur les possibilités offertes par le statut des fonctionnaires d'exercer son activité hors de son administration d'origine, puis sur la mobilité socioprofessionnelle (au sens du changement de groupe social) des agents publics, en comparant également les secteurs public et privé. Enfin, elle étudie les possibilités de promotion offertes aux agents, les fonctions publiques constituant en effet des exemples parfaits de « marchés internes du travail » dans lesquels les agents concernés évoluent.

¹Salah Idmachiche et Marie Rey appartiennent au bureau des statistiques, des études et de l'évaluation (DGAFP).

3.1 Un effort soutenu de formation continue dans la fonction publique, qui s'explique par les caractéristiques des agents

En 2005, 4 milliards d'euros ont été dépensés en matière de formation par la fonction publique de l'État, répartis également entre formation initiale et formation continue. En particulier, les dépenses de formation continue, stables, représentent 3,2% de la masse salariale et se situent légèrement au-dessus de l'effort du secteur privé (3,0% en 2004). De même, dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, l'effort de formation continue est soutenu, en lien d'une part avec les forts recrutements dans les collectivités territoriales et d'autre part, avec l'augmentation – en 2004 - des cotisations des établissements hospitaliers versée à l'ANFH (Association Nationale pour la Formation Permanente du personnel hospitalier).

Des données sont disponibles sur l'année 2003 pour comparer l'accès à la formation dans les trois fonctions publiques et dans le secteur privé : 31 % des agents de la fonction publique avaient alors suivi au moins une action de formation continue (en 2002 ou en 2003), pour 23 % des salariés du secteur privé.

A situation égale, agents des trois fonctions publiques et salariés du privé ont les mêmes chances d'accéder à une formation

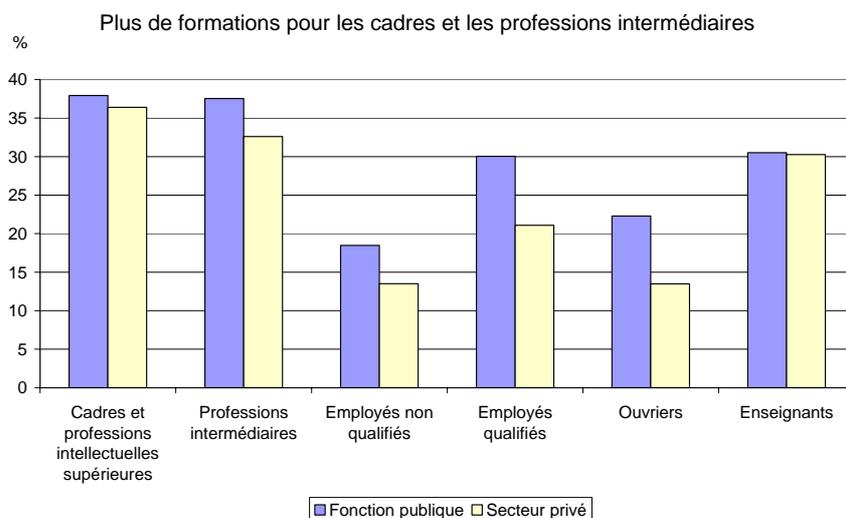
Les agents de la fonction publique semblent avoir davantage accès à la formation que les salariés du privé. Cette population de 5 millions d'agents appartenant aux trois fonctions publiques a des caractéristiques particulières : environ 3 agents sur 10 appartiennent à la catégorie A contre 14 % dans le secteur privé, la différence s'expliquant par le grand nombre d'enseignants ; par ailleurs, six salariés sur 10 sont des femmes pour 4 sur 10 dans le secteur privé.

Il s'avère, après une analyse toutes choses égales par ailleurs (cf. encadré source et méthode), que l'écart constaté entre public et privé en matière d'accès à la formation s'explique par les caractéristiques des agents des trois fonctions publiques et celles de leurs employeurs.

Les cadres sont davantage formés, aussi bien dans le public que dans le privé

Que ce soit dans le public ou le privé, les cadres et les professions intermédiaires ont plus accès à la formation continue que les autres catégories socio-professionnelles. Les cadres de la fonction publique et du secteur privé ont sensiblement le même taux d'accès à la formation (37 %). En outre, dans la fonction publique, les professions intermédiaires sont autant formées que les cadres (38 %). Toutes choses égales par ailleurs, ils ont la même probabilité d'être formés que les cadres (cf. tableau 1).

En revanche, dans la fonction publique, toutes choses égales par ailleurs, les enseignants ont une probabilité d'être formés inférieure de 9 points à celle des cadres.



Source : Enquête FQP 2003
Champ : salariés de moins de 65 ans ayant terminé leurs études initiales

Quel que soit le secteur, les ouvriers et les employés non qualifiés partent moins en formation continue. Toutes choses égales par ailleurs, être un employé non qualifié baisse de 17 points la probabilité d'être formé par rapport à celle d'un cadre, tandis qu'être un ouvrier la baisse de 15 points dans le public (et de 22 points dans le privé).

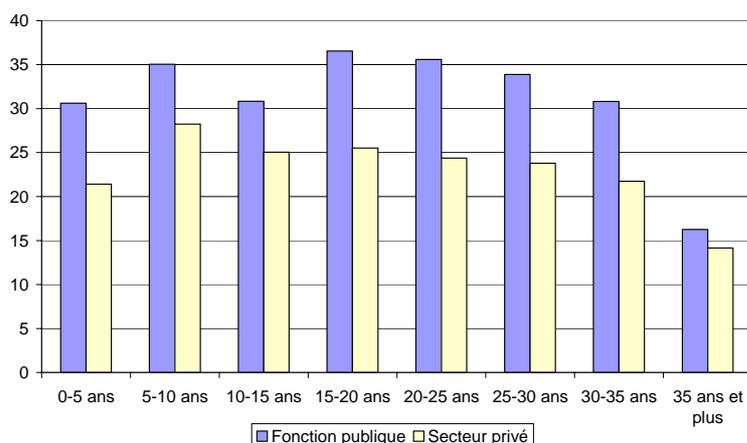
Dans la fonction publique, plus de 30 % des agents qui ont atteint le niveau de scolarité obligatoire ont suivi au moins une formation, et 39 % des agents qui ont un Bac +2, pour seulement 18 % des agents qui n'ont pas de diplôme ou qui ont le certificat d'études primaires. Dans le secteur privé, les agents qui ont au moins une licence sont autant formés que ceux qui ont un Bac +2. Les salariés du privé qui n'ont pas de diplôme au-dessus du Bac sont moins formés que leurs collègues du privé, mais aussi que les agents de la fonction publique qui ont des diplômes équivalents aux leurs. Toutes choses égales par ailleurs, les agents qui n'ont aucun diplôme ont une probabilité de suivre une formation inférieure de 7 points à celle des cadres dans le public (-11 points dans le privé).

Moins de formation continue en début et en fin de carrière

Pour ce qui concerne l'accès à la formation continue, un décrochage est effectif en fin de carrière : toutes choses égales par ailleurs, il a lieu dans la fonction publique après 35 ans de carrière et 5 ans plus tôt dans le secteur privé. Après ces seuils, les probabilités d'accès à une formation professionnelle baissent, respectivement jusqu'à 17 et 12 points.

Après 50 ans, les agents sont moins formés. L'âge ne joue un rôle discriminant en matière d'accès à la formation ni dans le public, ni dans le privé. De fait, c'est l'ancienneté sur le marché du travail qui explique la baisse des taux d'agents formés après 50 ans.

Taux d'accès à la formation selon l'ancienneté sur le marché travail



Source : Enquête FQP 2003

Champ : salariés de moins de 65 ans ayant terminé leurs études initiales

En début de carrière, toutes choses égales par ailleurs, les salariés ont 7 points de chance de moins d'être formés que les salariés ayant entre 5 et 10 ans d'ancienneté : ils ont été recrutés de manière à être directement opérationnels, et leurs employeurs peuvent considérer qu'ils ont donc un besoin moindre de formation continue.

Dans la fonction publique, les agents qui ont entre 5 et 10 ans d'ancienneté ont plus de chance d'être formés que ceux qui ont moins de 5 ans d'ancienneté ou de 10 à 15 ans. Après un nombre minimal d'années passées dans la fonction publique, ils peuvent progresser par la voie interne en se présentant aux concours, et des formations sont organisées pour les préparer aux épreuves.

Un accès à la formation continue facilité pour les salariés des petites structures de la fonction publique contrairement à ceux du privé

Les personnels sont d'autant plus formés que la taille de l'organisme qui les emploie est grande. Toutes choses égales par ailleurs, travailler dans un organisme de la fonction publique est moins discriminant : un agent d'une petite structure a une probabilité d'être formé inférieure de 12 points à celle d'un agent d'une grosse structure ; l'écart est de 21 points dans le privé. Ainsi, 14 % des salariés sont formés dans les entreprises du privé de moins de 100 salariés, 33 % dans celles de plus de 500 salariés.

Dans la fonction publique, toutes choses égales par ailleurs, la taille de l'établissement n'a pas d'influence en matière d'accès à la formation. Dans le secteur privé, les agents sont d'autant plus formés que l'établissement est important. Toutes choses égales par ailleurs, pour les salariés du secteur privé, travailler dans un établissement de moins de 500 salariés baisse de 4 points la probabilité d'être formé par rapport à aux salariés travaillant dans des établissements de plus de 500 salariés.

En effet, dans la fonction publique, le mode d'organisation des formations permet aux petites unités de former leurs agents. En particulier, le CNFPT perçoit des cotisations des employeurs de la fonction publique territoriale, et il propose en échange des catalogues de formation. Dans les services déconcentrés de l'État, les directions ministérielles ont mis en place des plans de formation qui permettent aux agents des petites structures de partir également en formation.

Les femmes ne sont pas défavorisées dans la fonction publique en matière de formation, contrairement au privé

Dans la fonction publique, il n'y a pas de différence significative d'accès à la formation entre les femmes et les hommes (respectivement 32 et 30 %), et leurs chances d'accéder à une formation ne sont pas différentes toutes choses égales par ailleurs. Dans le secteur privé, les femmes sont défavorisées : 21 % d'entre elles ont suivi une formation (contre 24 % pour les hommes). Toutes choses égales par ailleurs, leur chance d'être formées est de 4 points moindre par rapport à leurs collègues masculins.

Davantage d'accès à la formation en province dans le public, contrairement au privé

En 2003, les agents de la fonction publique sont moins formés en Ile de France que leurs collègues de province, contrairement aux salariés du secteur privé. Toutes choses égales par ailleurs, être un agent de la fonction publique en poste en province (hormis dans le Midi méditerranéen et le Nord Pas de Calais) augmente de 6 à 11 points les chances d'être formé par rapport aux agents d'Ile de France. Cet écart pourrait s'expliquer par le fait qu'avec les décentralisations toujours plus nombreuses, les agents des collectivités territoriales et des directions décentralisées des ministères auraient des besoins de formation plus importants pour acquérir les nouvelles compétences qui leur étaient demandées.

Tableau 1 : Impact des caractéristiques des salariés sur l'accès à la formation

		Fonction publique		Secteur privé	
		Paramètre	Écart de probabilité / référence	Paramètre	Écart de probabilité / référence
Constante		-0.530	0.00	-0.013	n.s.
Sexe	Hommes	Réf.	-	Réf.	-
	Femmes	-0.020	n.s.	-0.163	-0.04
CSP	Artisans, commerçants	-	-	-0.605	n.s.
	Employé non qualifiés	-0.783	-0.16	-0.724	-0.17
	Employé qualifié	-0.254	-0.06	-0.410	-0.10
	Cadres	Réf.	-	Réf.	-
	Enseignants	-0.419	-0.09	-0.181	n.s.
	Ouvriers	-0.707	-0.15	-0.923	-0.22
	Professions intermédiaires	-0.060	n.s.	-0.032	n.s.
Diplôme	Autres niveaux	-0.327	-0.07	-0.430	-0.11
	BEP et CAP	0.139	n.s.	-0.135	n.s.
	Bac	0.063	n.s.	-0.075	n.s.
	Bac+2	0.190	n.s.	0.050	n.s.
	Bac+3 et +	Réf.	-	Réf.	-
	Fin de scolarité obligatoire	-0.047	n.s.	-0.010	n.s.
Ancienneté sur le marché du travail	00-05 ans	-0.322	-0.07	-0.277	-0.07
	05-10 ans	Réf.	-	Réf.	-
	10-15 ans	-0.272	-0.06	-0.037	n.s.
	15-20 ans	0.007	n.s.	0.035	n.s.
	20-25 ans	0.015	n.s.	-0.026	n.s.
	25-30 ans	-0.068	n.s.	-0.096	n.s.
	30-35 ans	-0.207	n.s.	-0.187	-0.05
	35 ans et plus	-0.830	-0.17	-0.485	-0.12
Nombre de salariés dans l'établissement	00-99 salariés	0.157	n.s.	-0.198	-0.05
	100-499 salariés	0.144	n.s.	-0.185	-0.05
	500 salariés et +	Réf.	-	Réf.	-
Nombre de salariés dans l'entreprise	00-99 salariés	-0.565	-0.12	-0.913	-0.21
	100-499 salariés	-0.317	-0.07	-0.367	-0.09
	500 salariés et +	Réf.	-	Réf.	-
Région	Ile de France	Réf.	-	Réf.	-
	Centre Nord	0.268	0.06	0.079	n.s.
	Centre Sud	0.440	0.11	0.200	0.05
	Est	0.352	0.09	0.121	n.s.
	Midi méditerranéen	0.033	n.s.	-0.208	-0.05
	Nord Ouest Atlantique	0.304	0.07	0.301	0.07
	Nord Pas de Calais	-0.129	n.s.	-0.075	n.s.
	Sud-Ouest	0.342	0.08	0.196	0.05

Source : Enquête FQP 2003.

n.s. : Non significatif pour un seuil de 10%.

Champ : salariés de moins de 65 ans, ayant terminé leurs études initiales.

Lecture : Une femme dans le secteur privé a une probabilité de suivre une formation de 4 points de moins qu'un collègue masculin qui aurait par ailleurs les mêmes caractéristiques qu'elle.

L'évolution de la probabilité d'avoir suivi une formation dans l'année est calculée par rapport à une situation de référence. Pour chaque secteur, la probabilité pour un individu correspondant à la situation de référence (cf.

encadré) se calcule avec la seule constante selon la formule : $P_0 = \frac{1}{1 + \exp(-(-0,530))}$ (calcul pour un

agent de référence de la fonction publique). Lorsqu'on s'écarte de cette situation de référence, il suffit de tenir compte des coefficients estimés dans la régression logistique. Par exemple, l'évolution de probabilité de suivre une formation pour un enseignant de la fonction publique est, toutes choses égales par ailleurs :

$$P_1 - P_0 = \frac{1}{1 + \exp(-(-0,530 - 0,419))} - \frac{1}{1 + \exp(-(-0,530))}$$

Encadré : Sources, méthode et définitions

L'enquête utilisée pour cette étude comparative public - privé de l'accès à la formation professionnelle est l'enquête « formation et qualification professionnelle » 2003. L'étude porte sur les salariés qui ont entre 15 et 65 ans, et qui ont terminé leurs études initiales.

Le secteur public couvre ici l'ensemble des trois fonctions publiques et la notion de l'emploi public utilisée dans le cadre de cette étude est celle de l'Observatoire de l'emploi public (OEP). Selon cette notion, on considère comme relevant de la fonction publique tout agent qui travaille dans un organisme à caractère administratif recrutant des agents de droit public.

L'indicateur d'accès à la formation est construit à partir de la réponse à la question F1DEB qui demande si l'enquêté a suivi une formation dans le cadre de son entreprise ; l'individu est considéré comme ayant eu une formation s'il répond oui et si sa formation a débuté en 2002 ou en 2003.

Pour mieux comprendre l'influence des différents facteurs et comparer l'intensité de ces facteurs dans la fonction publique et dans le secteur privé, l'accès à la formation a été modélisé via une modélisation logistique (analyse toutes choses égales par ailleurs). Sept facteurs ont été étudiés : le sexe, la catégorie socio-professionnelle, le diplôme, l'ancienneté sur marché du travail, la taille de l'administration / l'entreprise, le nombre de salariés dans l'établissement et la localisation de l'emploi. L'évolution de la probabilité de suivre une formation est calculée par rapport à une situation de référence qui est celle d'un homme cadre, ayant entre 5 et 10 ans d'ancienneté sur le marché du travail, ayant un Bac +3 ou plus, travaillant dans un établissement de plus de 500 salariés qui appartient à une entreprise de plus de 500 salariés, et vivant en île de France.

La modélisation logistique : on modélise la probabilité qu'un salarié ait accès à une formation : suivre une formation (état = 1) ou non (état = 0) en fonction de ses caractéristiques notées Z_i (cf. ci-dessus).

Cette probabilité est supposée être donnée par la formule suivante :

$$P(\text{état} = 1/Z_i) = 1 - F(-Z_i \cdot b)$$

Où Z_i représente les caractéristiques du salarié i , F est la fonction de répartition de la distribution logistique et b est un paramètre structurel. L'estimation du paramètre b s'effectue en maximisant la vraisemblance qui a pour expression :

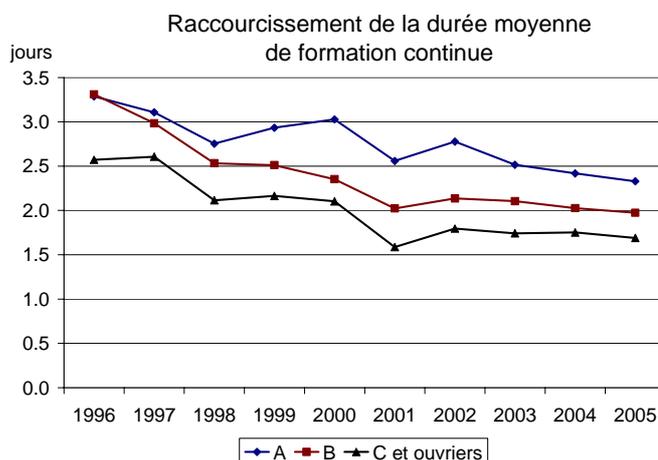
$$l = \prod [1 - F(-Z_i \cdot b)]^{Etat_i} \cdot [F(-Z_i \cdot b)]^{1 - Etat_i}$$

Le paramètre b ainsi estimé mesure l'influence des différentes caractéristiques sur la probabilité d'être formé. Un coefficient négatif indique une caractéristique défavorable (être un employé non qualifié par exemple).

Dans la fonction publique de l'État, les formations continues raccourcissent, mais l'effort de formation reste stable

La durée moyenne d'une action de formation continue de baisser en 2005

En 2005, la durée moyenne d'une action de formation continue est à nouveau en légère baisse, après une année où elle semblait se stabiliser. Toutes les catégories hiérarchiques sont concernées. La baisse est plus forte en catégorie A, mais c'est pour cette catégorie que la durée moyenne reste la plus élevée, avec 2,3 jours par action de formation, pour 2,0 jours et 1,7 en catégorie B et C.



DGAFP, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : Enquête auprès des directions de personnel.

Champ : tous ministères hors Éducation nationale.

Définition : La durée moyenne d'une action de formation est le nombre de jours de formation rapporté au nombre de stagiaires.

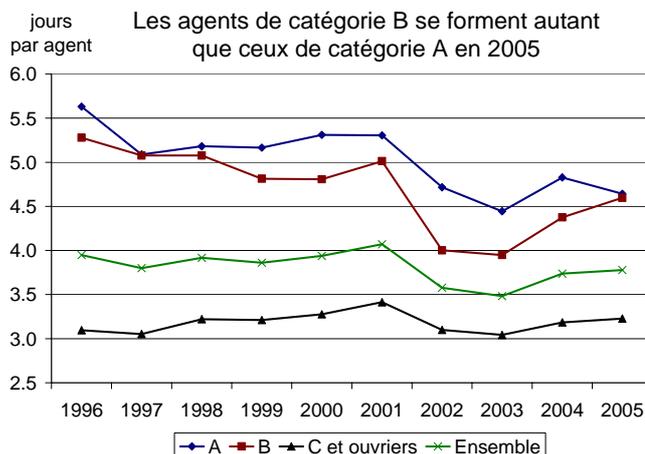
Aux ministères de l'Agriculture, de la Défense et de l'Économie, les formations sont plus courtes mais bénéficient à un plus grand nombre de stagiaires : la durée moyenne baisse, mais le nombre de jours de formation rapporté aux effectifs a augmenté.

La durée moyenne d'une formation continue a au contraire augmenté dans d'autres ministères, comme aux Affaires étrangères, à la Culture, à l'Outre mer, au Tourisme ou au Travail.

Au ministère des Affaires étrangères, la durée moyenne est traditionnellement beaucoup plus longue que dans les autres ministères (9,5 jours). Cela est dû aux nombreuses formations linguistiques qui se déroulent sur des périodes plus longues que les autres formations. Les agents de catégorie C y bénéficient notamment de 8,9 jours par action, en forte augmentation par rapport à 2004 (5,6 jours).

Une stabilité du nombre de jours qui masque des disparités

Hors ministère de l'Éducation nationale, les stagiaires sont plus nombreux en formation continue en 2005 (+6 %). Le nombre de jours de formation continue par agent est stable, à 3,8 jours en 2005, mais l'équilibre entre catégories hiérarchiques s'est légèrement modifié. Les agents de catégorie B ont été plus formés en 2005 (4,6 jours par agent) qu'en 2004 (4,4). Le nombre de jours par agent est stable chez les agents de catégorie C et les ouvriers (3,2 jours), alors qu'il baisse à nouveau en catégorie A pour rejoindre celui de la catégorie B.



DGAFP, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : Enquête auprès des directions de personnel.

Champ : tous ministères hors Éducation nationale.

Au ministère de l'Intérieur et à celui de la Justice, l'effort de formation est stable (respectivement 4,5 et 2,8 jours par agent). Dans d'autres ministères, le nombre de jours par agent a baissé, comme aux Sports, après une année exceptionnelle de formation sur la notation, ou dans les Services du Premier Ministre, suite à des retards dans les signatures de marchés avec des prestataires externes de formations.

Enfin, l'effort de formation a progressé dans d'autres ministères : au ministère de la Défense (formations à la LOLF et à des applications informatiques), au ministère de l'Économie (mise en place de la LOLF, mise en place de l'interlocuteur fiscal unique pour les entreprises, réforme de la redevance audiovisuelle et de l'évaluation et de la notation), au Tourisme, à l'Agriculture, ou à l'Aviation civile.

Dans la fonction publique de l'État, les femmes sont relativement plus nombreuses parmi les stagiaires

Les femmes représentent hors Éducation nationale 41 % des stagiaires en 2005, en hausse depuis 3 ans (37 % en 2003), ceci dans toutes les catégories hiérarchiques.

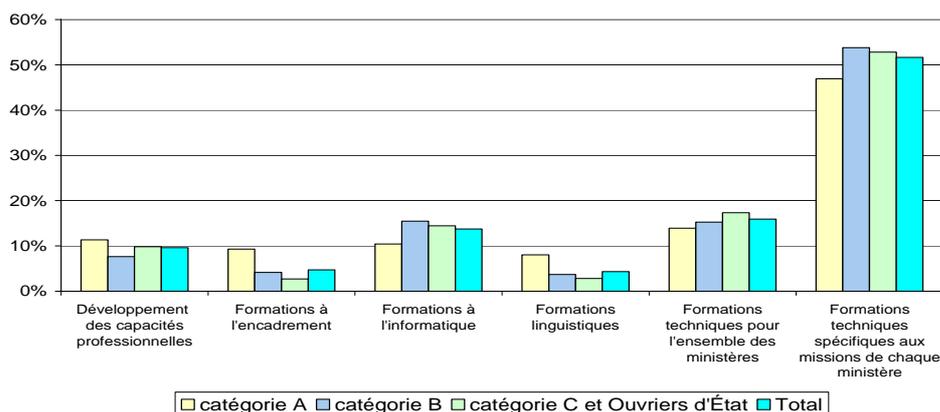
Les femmes de catégorie C et ouvrières ont un accès moindre à la formation que leurs collègues hommes : elles représentent 35 % des stagiaires, pour 44 % des effectifs. C'est la masculinisation très élevée de la catégorie C au ministère de l'Intérieur qui explique le résultat : si l'on exclut ce ministère, les femmes représentent la moitié des stagiaires et des effectifs physiques.

Les femmes de catégorie A de l'ensemble des ministères ont davantage accès à la formation que les hommes : 43 % des stagiaires sont des femmes, pour 38 % des effectifs de cette catégorie.

Dans la fonction publique de l'État, les formations de perfectionnement sont ciblées sur les besoins techniques des agents

Les formations techniques représentent plus des deux tiers du volume de formation de perfectionnement. Les formations informatiques, deuxième thème le plus important en volume, représentent 14 % du volume de formation, et englobent les formations des utilisateurs aux outils informatiques (Word, Excel, messenger), ainsi que les formations des informaticiens.

Répartition des actions de perfectionnement en 2005



DGAFP, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : Enquête auprès des directions de personnel.

Champ : tous ministères hors Éducation nationale.

Les formations linguistiques représentent 4 % du volume de perfectionnement, mais les taux sont très différents d'un ministère à l'autre. Ainsi, les ministères les plus consommateurs sont logiquement ceux qui ont des contacts avec d'autres pays du fait de leurs missions : les ministères des Affaires étrangères, de la Culture, de l'Outre mer, du Tourisme, les services du Premier ministre, et l'Aviation civile. Globalement, la part des formations linguistiques a progressé dans ces ministères entre 2004 et 2005. La progression la plus forte est réalisée au ministère des Affaires étrangères, avec 62 % de ses jours de perfectionnement, pour 52 % en 2004.

Les agents de catégorie A bénéficient de plus de formations visant à développer les capacités professionnelles, de formations à l'encadrement et de formations linguistiques que les autres catégories d'agents, qui suivent plus de formations informatiques et techniques.

Dans la fonction publique de l'État, les stagiaires continuent à se préparer nombreux aux concours alors que les postes offerts sont en baisse

Les stagiaires sont toujours nombreux alors que les postes offerts sont en baisse

En hausse depuis plusieurs années, les formations permettant de se préparer à un concours ou à un examen professionnel avaient atteint 20 % des journées stagiaires en 2004, hors ministère de l'Éducation nationale (cf. tableau 2). En 2005, elles sont en recul de 13 %. Le nombre de stagiaires continue de progresser, mais moins rapidement qu'en 2004. Cette progression est due au plus grand nombre de stagiaires de catégorie C qui suivent une préparation à un concours en 2005. En 2005, les stagiaires de catégorie A et de catégorie B sont moins nombreux (-20 % et -5 % respectivement).

Tableau 2 : Recul des préparations aux concours en 2005.

	2002		2003		2004		2005	
	Nombre de jours	Part des formations (en %)	Nombre de jours	Part des formations (en %)	Nombre de jours	Part des formations (en %)	Nombre de jours	Part des formations (en %)
Perfectionnement / adaptation aux fonctions	2 157 668	78	2 103 661	75	2 179 828	75	2 309 955	78
Préparation aux examens, concours, essais	461 566	17	545 996	19	590 477	20	515 289	17
Congé de formation	151 480	5	156 754	6	139 869	5	148 505	5
Bilan professionnel	569	0	710	0	755	0	792	0
Total	2 771 282	100	2 807 120	100	2 910 929	100	2 974 542	100

DGAFP, bureau des statistiques des études et de l'évaluation, enquête formation auprès des directions de personnel.

Champ : Tous ministères hors Éducation nationale

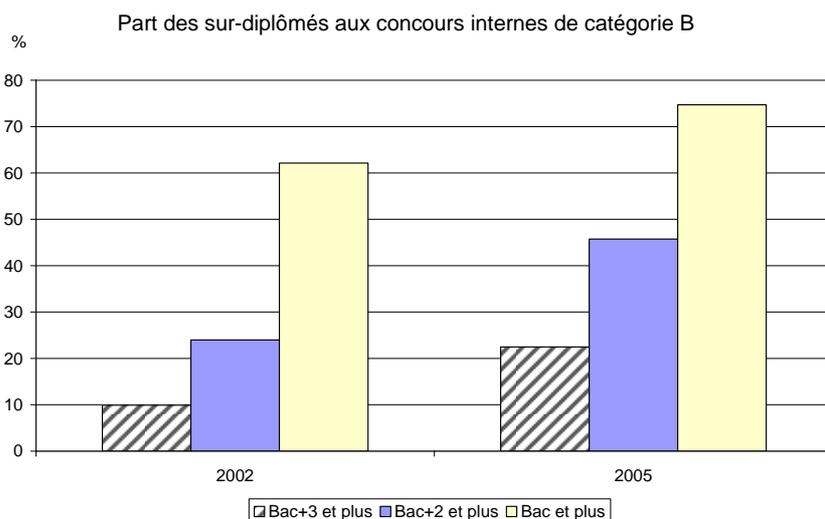
Aux ministères des Affaires étrangères, de la Défense, du Travail, de l'Intérieur et de l'Équipement, le nombre de stagiaires progresse vraisemblablement en liaison avec la hausse du nombre de postes offerts aux concours internes : les agents y ont vu une chance plus importante de réussir les concours, et se sont préparés plus nombreux.

Au contraire le mouvement est inversé aux ministères de l'Agriculture, de la Justice, de la Santé ou de l'Économie, où la baisse du nombre de postes a été intégrée par les agents qui ont décidé de suivre moins nombreux les préparations aux concours.

Le concours interne permet aux agents sur-diplômés de progresser

Une large majorité des agents de catégorie B et C qui entrent dans la fonction publique après un concours externe a un diplôme d'un niveau supérieur à celui exigé. Hors Éducation nationale, en catégorie B, 62 % des recrutés sur concours externes, uniques ou 3^{ème} concours ont au moins une licence en 2005 alors que le Bac ou le Deug (ou équivalent) sont les diplômes habituellement exigés dans la plupart des cas. En catégorie C, 68 % des recrutés sur les mêmes types de concours ont au moins le Bac, et 19 % ont une licence ou un diplôme de niveau supérieur à la licence alors qu'aucun diplôme supérieur au brevet n'est exigé pour passer un concours de catégorie C. Ce phénomène existe également dans le secteur privé, accentué en outre par le risque de chômage. Celui-ci expliquerait que les personnes acceptent un déclassement pour conserver ou retrouver un emploi, notamment chez les professions intellectuelles supérieures et les cadres qui ont plus souvent des niveaux de diplôme supérieurs ou égal au bac.

Une fois entrés dans la fonction publique, ces agents qui ont accepté un emploi faiblement qualifié ou faiblement rémunéré au regard de leur diplôme cherchent à progresser au sein de la fonction publique grâce aux concours internes. Ainsi, les agents de catégorie C participent de plus en plus nombreux aux préparations aux concours (6 % des stagiaires en formation continue en 1999, 14 % en 2005), pour se présenter ensuite aux concours internes. En 2002, plus de six agents sur dix reçus aux concours internes de catégorie B avaient au moins un Bac (cf. graphique 6). Lorsque le nombre de postes offerts a baissé après 2003, le nombre de candidats présents a lui aussi diminué, mais la sélectivité a augmenté (9 candidats présents pour un admis en 2002 puis 10 en 2005). Les agents qui ont au moins un niveau Bac+2 n'ont pas été pénalisés : ils représentaient 24 % des reçus en 2002, et 46 % en 2005.



DGAFP, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : Enquête auprès des directions de personnel.

Champ : tous ministères hors Éducation nationale.

Dans la fonction publique de l'État, les dépenses de formation continue sont stables par rapport à la masse salariale

En 2005, les dépenses de formation représentent 7,7 % de la masse salariale, et sont en recul pour la deuxième année consécutive (cf. tableau 3). La baisse est à nouveau absorbée par la formation initiale, et la part des dépenses de formation continue reste stable, à 4,2 % de la masse salariale. Les dépenses de formation continue progressent en volume de 5 %, et sont la conséquence de l'augmentation du nombre de jours de formation (cf. tableau 4). En 2004, les entreprises du secteur privé consacraient quant à elles 3 % de leur masse salariale à la formation.

Tableau 3 : Dépenses de formation rapportées à la masse salariale (en %)

	2001	2002	2003	2004	2005
Formation initiale					
Rémunération des stagiaires	2.9	3.0	3.1	2.8	2.3
Hors rémunération des stagiaires	1.2	1.3	1.3	1.3	1.2
Total	4.1	4.3	4.4	4.1	3.5
Formation continue					
Rémunération des stagiaires	2.9	2.6	2.6	2.7	2.7
Hors rémunération des stagiaires	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6
Total	4.4	4.2	4.1	4.2	4.2
Total général					
Rémunération des stagiaires	5.8	5.6	5.7	5.4	4.9
Hors rémunération des stagiaires	2.7	2.8	2.9	2.9	2.8
Total	8.5	8.5	8.6	8.3	7.7

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

Enquête formation auprès des directions de personnel.

Champ : Tous ministères hors Éducation nationale

Tableau 4 : Dépenses de formation (en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	Evolution 2004/2005
Formation initiale	0.79	0.85	0.90	0.83	0.75	-9.7%
Formation continue	0.86	0.82	0.85	0.87	0.91	5.1%
Total général	1.66	1.68	1.75	1.70	1.67	-2.2%

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

Enquête formation auprès des directions de personnel.

Champ : Tous ministères hors Éducation nationale

Comme en 2004, la baisse des dépenses de formation initiale est très largement due à la rémunération d'un moins grand nombre de stagiaires, suite à la baisse des recrutements. Les dépenses hors rémunération des stagiaires sont quasiment stables.

Encadré 1 : La formation à l'Éducation nationale

Le nombre de jours de formation continue par agent baisse à nouveau légèrement : un agent suit en moyenne 2,9 jours de formation en 2005, pour 3,0 jours en 2004. Néanmoins, le nombre de stagiaires continue de progresser (cf. tableau 5).

Alors que le niveau de formation continue est stable hors Éducation nationale, le nombre de jours par enseignant est passé de 3,6 en 2002 à 3,2 en 2003, et se stabilise à 2,9 jours depuis. Les enseignants ont moins souvent accès à la formation continue que les agents de catégorie A des autres ministères : en 2005, ils bénéficiaient de 2,9 jours par enseignant, pour 4,6 jours parmi les agents de catégorie A hors Education nationale.

Tableau 5 : Évolution de la formation de 2001 à 2005 à l'Éducation nationale

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Formation initiale										
nombre de stagiaires	66 671	74 627	70 597	64 325	58 356	66 113	75 256	76 736	72 081	67 748
nombre de jours	7 033 281	6 677 847	6 195 744	6 219 491	6 427 771	7 185 570	8 233 632	8 742 690	8 262 600	7 680 765
nombre de jours par agent	6.1	5.8	5.3	5.8	5.9	6.6	7.4	7.8	7.3	6.9
Formation continue										
nombre de stagiaires	735 643	785 984	699 769	685 218	751 009	837 615	1 079 869	936 530	1 028 273	1 048 674
nombre de jours	3 849 799	3 815 725	3 559 998	3 351 670	3 407 744	3 628 095	4 017 218	3 503 129	3 337 366	3 241 748
nombre de jours par agent	3.3	3.3	3.0	3.1	3.2	3.3	3.6	3.1	3.0	2.9
Ensemble des formations										
nombre de stagiaires	802 314	860 611	770 366	749 543	809 365	903 728	1 155 125	1 013 266	1 100 354	1 116 422
nombre de jours	10 883 080	10 493 572	9 755 742	9 571 161	9 835 515	10 813 665	12 250 850	12 245 819	11 599 966	10 922 513
nombre de jours par agent	9.4	9.0	8.3	8.9	9.1	9.9	11.1	11.0	10.3	9.8

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

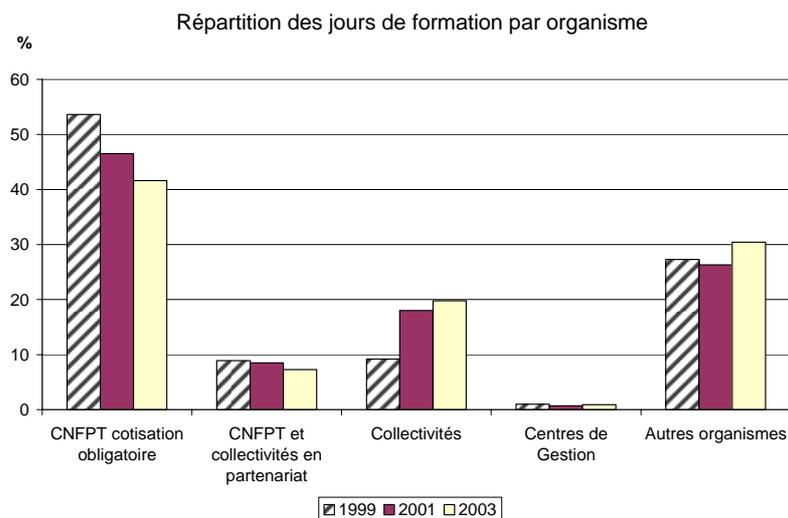
Enquête formation auprès des directions de personnel.

La formation initiale baisse pour la deuxième année : le nombre de stagiaires a diminué de 6 %. Cette baisse est due à celle des recrutements dans ce ministère, depuis 2003. Avec 8,7 jours par agent, la formation initiale des enseignants est du même niveau que celles des agents de catégorie A des autres ministères.

Dans la fonction publique territoriale, la formation par agent est stable, mais la formation initiale progresse

En 2003, les agents de la fonction publique territoriale ont suivi en moyenne 2,8 jours de formation initiale et continue par agent. Comme dans la fonction publique de l'État, les agents de catégorie C sont moins formés que leurs collègues de catégorie A et B : respectivement 1,8 jour, 5,3 et 5,9.

Le CNFPT perçoit des cotisations des collectivités territoriales pour proposer des catalogues de formation aux agents de la fonction publique Territoriale. Les formations dispensées par ce centre sont en recul (voir graphique). Les collectivités semblent préférer former elles-mêmes leurs agents : 20 % des journées de formations en 2003, 9 % en 1999. C'est particulièrement vrai pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) : en 2003, 75 % des journées de formation de ces collectivités étaient dispensées en interne.



Source : DGCL-CNFPT, exploitation des bilans sociaux 2003

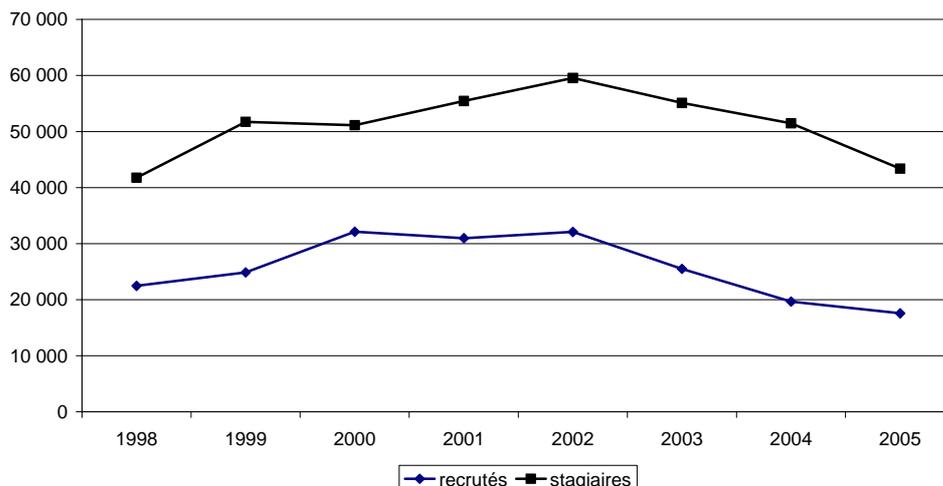
Les agents des SDIS bénéficient davantage de formations : 12,4 jours par agent, pour 2,8 dans l'ensemble des collectivités. Le taux également plus élevé dans les conseils régionaux et dans les conseils généraux (respectivement 5,3 et 4,5) est dû à une plus forte concentration de personnels de catégorie A.

Enfin, la formation initiale se développe : elle représentait 28 % des journées de formation en 2003, contre 21 % en 1999. Elle n'atteint toutefois pas le niveau de la fonction publique de l'État, où, en 2003, 68 % des journées de stage étaient consacrées à la formation initiale.

Encadré 2 : La formation initiale poursuit sa baisse dans la FPE, malgré des effets toujours visibles des forts recrutements avant 2003

Pour la troisième année consécutive, les stagiaires sont moins nombreux. Entre 2002 et 2005, les effectifs ont baissé de 27 %, moins rapidement que la baisse des recrutés par concours externes, internes et uniques entre 2002 et 2005 (45 %).

Des stagiaires moins nombreux suite à la baisse des recrutements par concours



DGAFP, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : Enquête auprès des directions de personnel.

Champ : tous ministères hors Éducation nationale.

En 2005, les stagiaires sont plus nombreux seulement aux ministères des Affaires étrangères et de l'Équipement.

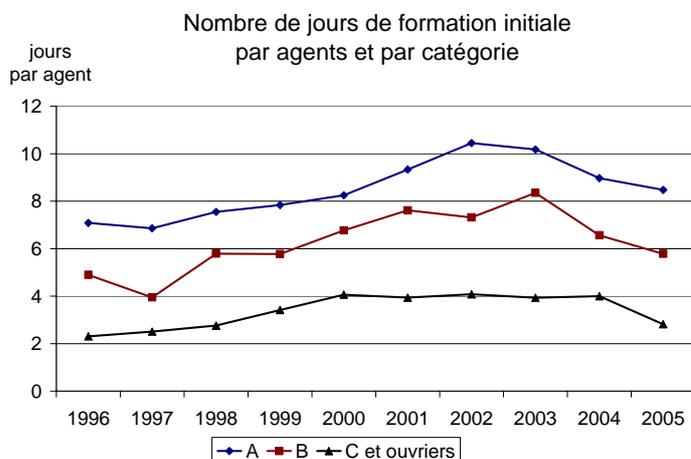
Au ministère de l'Équipement, la hausse du nombre de stagiaires vient du fait qu'une année de spécialisation a été ajoutée à l'ENTPE, mais aussi que les promotions qui sont entre leur 2^{ème} et leur 4^{ème} année sont plus importantes que les promotions précédentes après des recrutements plus élevés.

Au ministère de l'Économie, la baisse du nombre de stagiaires n'a pas conduit à celle du nombre de jours de formation initiale par agent. La première est due à la diminution des recrutements d'agents de catégorie C. Par ailleurs, les recrutements d'agents de catégorie A et B ont été plus importants. Leurs formations initiales sont plus longues, entraînent une hausse globale du nombre de jours par agent, toutes catégories confondues.

Au ministère de la Culture, l'augmentation du volume de formation initiale en jours est due à la formation des agents recrutés pour la création de certains établissements publics comme le musée du quai Branly, ou l'école d'architecture de Marne la Vallée.

Dans les autres ministères, la baisse des recrutements a entraîné une baisse du nombre de stagiaires et de jours de formation initiale. A la Police, ce phénomène a été accentué par le fait que les gardiens de la paix sont à présent intégrés en 4 promotions de stagiaires et non plus 7 comme par le passé.

La baisse du nombre de stagiaires en catégorie C, et donc du nombre de jours de formation initiale explique celle du nombre de jours par agents en 2005, après une stabilité depuis 2000.



DGAFP, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Source : Enquête auprès des directions de personnel.

Champ : tous ministères hors Éducation nationale.

Bibliographie :

- Olivier Monso (2006), « Changer de groupe social en cours de carrière », Insee Première n°1112.
- Salah Idmache (2007), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2004 », PIPS n°02.1, Dares.
- CNFPT/DGCL - Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2003
- Insee - « France, portrait social - Edition 2006 »
- Coralie Perez (2002), « La formation continue des agents de la fonction publique », Bref n°184.
- Emmanuelle Nauze-Fichet et Magda Tomasini (2006), « Parcours des jeunes à la sortie du système éducatif et déclassement salarial », Économie et statistique n°388-389.

3.2 5% des agents civils de l'État n'exercent pas leur activité dans leur administration d'origine

Le statut général des fonctionnaires civils de l'État leur permet de ne pas exercer leur activité dans leur administration d'origine. Ils peuvent alors occuper les positions statutaires suivantes : détachement, mise à disposition, hors cadres, disponibilité et congé parental (cf. fiches thématiques sur les positions statutaires). Ces deux dernières positions concernent également les non titulaires.

Au 31 décembre 2004, 4,9% des agents de l'État n'exercent pas leur activité dans leur administration d'origine. Cette proportion a augmenté de 0,7 point depuis 1996 (de 4,2% à 4,9%).

Le détachement vient en tête des positions statutaires utilisées

Entre 1996 et 2004, le nombre de fonctionnaires détachés a connu une progression de 0,8 point portant leur part dans le total des agents civils de l'État à 2,4%. Le nombre de mises à disposition, des hors cadres et de congés parentaux est quasiment stable sur la période tandis que l'effectif des agents de l'État en disponibilité a baissé entre 1996 et 2000 pour se maintenir depuis.

Au 31 décembre 2004, la majorité (60%) des agents civils de l'État occupant ces positions statutaires appartiennent à la catégorie A (tableau 1). C'est également la catégorie la plus concernée par les détachements et les mises à disposition : elle représente à elle seule les deux tiers de ces populations. Les catégories B et C ne comptent respectivement que pour 17% et 16% des détachements, et pour 10% et 22% des mises à disposition.

Plus de la moitié des agents détachés, mis à disposition et hors cadres sont des hommes : respectivement 55%, 60% et 76%. Les femmes sont majoritaires dans les positions de disponibilité et de congé parental : respectivement 69% et 96%.

Le ministère de l'économie et finances concentre un quart des agents mis à disposition : l'Insee est le principal service d'où sont originaires ces fonctionnaires dans le cadre de la coordination du système statistique public. En deuxième position, viennent les enseignants de l'éducation nationale (19% de l'ensemble), pour une grande partie dans une administration de l'État ou un établissement public administratif (le plus souvent dans un établissement d'enseignement ou de recherche).

Au 31 décembre 2004, les enseignants de l'éducation nationale représentent 43% de l'ensemble des fonctionnaires détachés, loin devant les fonctionnaires du ministère de l'équipement et de l'économie et finances (respectivement 14% et 10%).

Les ministères de l'économie et finances, de l'équipement et de l'éducation nationale concentrent, à eux seuls, plus des deux tiers de l'ensemble des titulaires en position hors cadre, avec respectivement 28%, 26% et 14% des agents concernés.

Au 31 décembre 2004, une personne sur deux en disponibilité est un enseignant de l'éducation nationale. Viennent ensuite le ministère de l'économie et finances et celui de l'équipement avec respectivement 11% et 6% des agents civils de l'État en position de disponibilité.

Les agents civils de l'État en congé parental sont majoritairement des enseignants de l'éducation nationale : 60 % de l'ensemble, en relation avec leur poids dans les effectifs titulaires civils de l'État.

Les positions statutaires sont utilisées très différemment en fonction du cycle de vie.

Trois quarts des agents mis à disposition (des hommes pour plus de la moitié) sont âgés de 40 ans et plus (graphique 1). Les fonctionnaires détachés sont répartis uniformément entre les trois catégories d'âges suivantes : 32% sont âgés de 30 à 40 ans, 31% de 40 à 50 ans et 32% sont âgés de 50 ans et plus. La quasi-totalité des fonctionnaires dans la position hors cadres sont âgés de 40 ans et plus. Concernant les agents de l'État en disponibilité, deux sur trois sont âgés de 40 ans et plus. En ce qui concerne les agents en congé parental, la quasi-totalité sont des femmes et les trois quarts d'entre eux ont entre 30 et 40 ans, en liaison avec le cycle familial.

Tableau 1: Effectifs et proportions des agents civils de l'Etat dans les différentes positions statutaires par sexe et par catégorie hiérarchique au 31 décembre 2004 (1)

	Effectifs au 31/12/2004 *	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Total			Proportion des effectifs (%) (2)	Evolution 2002/2004 (%)
		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Total		
Détachements	40 334	40,5	26,1	9,0	8,3	5,8	10,3	55,3	44,7	100,0	2,4	10,9
Mises à disposition	5 493	46,6	20,9	4,5	5,8	8,7	13,5	59,8	40,2	100,0	0,3	6,4
Hors cadres	950	60,9	8,0	10,5	5,9	4,4	10,3	75,8	24,2	100,0	0,1	10,3
Disponibilités	28 487	18,7	31,2	5,2	16,6	7,1	21,2	31,0	69,0	100,0	1,6	-2,7
Congés parentaux	8 325	2,3	57,8	0,6	12,0	1,2	26,1	4,1	95,9	100,0	0,5	-1,4
Total	83 589	29,9	30,4	6,6	11,3	6,0	15,8	42,5	57,5	100,0	4,9	4,4

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

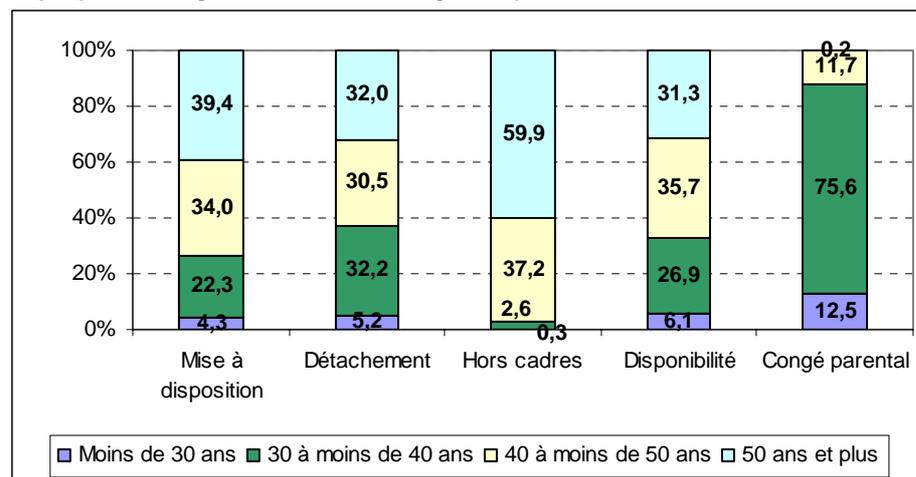
Source : enquête auprès des directions de personnel des ministères et des établissements publics nationaux.

(1) L'enquête a lieu tous les deux ans, les années paires, c'est pourquoi les résultats disponibles portent sur 2004.

(2) Par rapport au total des agents de l'Etat au 31/12/2004 (y compris les non-titulaires pour les disponibilités et les congés parentaux)

(*) Données redressées.

Graphique 1: Les agents de l'Etat selon l'âge et la position statutaire au 31 décembre 2004.



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

Source : enquête auprès des directions de personnel des ministères et des établissements publics nationaux

3.3 Changer de groupe social : moins fréquent dans le public que dans le privé entre 1998 et 2003

La mobilité socioprofessionnelle consiste pour un individu donné en un changement de groupe socioprofessionnel entre deux dates. La présente étude ne concerne que les individus occupant un emploi salarial en 1998 et en 2003. Deux types de mobilités résultent du changement de groupe socioprofessionnel dont la plus importante est la mobilité ascendante. Elle permet à un salarié d'accéder à une catégorie socioprofessionnelle plus élevée dans la hiérarchie sociale (encadré 2) ce qui se traduit par exemple, pour un employé qualifié, par un passage vers la catégorie cadre. A l'inverse, la mobilité descendante consiste en un passage vers une catégorie moins élevée.

C'est à travers la nomenclature de la catégorie socioprofessionnelle (CSP) que la mobilité sera abordée dans cette étude. Cette nomenclature est la mieux adaptée à l'étude de la mobilité socioprofessionnelle sur une période relativement longue (5 ans).

Sur l'ensemble des salariés, âgés de 30 à 54 ans, ayant un emploi en 1998 et en 2003, la quasi-totalité (93,4%) n'avait pas effectué de mobilité entre public et privé entre ces deux dates. L'analyse de la mobilité présentée ici (encadré 2) porte sur cette population (tableau 1).

Tableau 1 : Proportions des salariés selon le secteur (public - privé) en 2003 et en 1998 (en %)

En 1998	En 2003	Proportions
Fonction publique	Fonction publique	18,4
Fonction publique	Secteur privé	3,8
Secteur privé	Secteur privé	75,0
Secteur privé	Fonction publique	2,8

Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003).

Lecture : sur l'ensemble des salariés en 2003, 18,4% avaient été dans la fonction publique en 1998 et en 2003.

Concernant les salariés ayant changé de secteur entre 1998 et 2003, l'encadré 1 détaille quelques résultats importants en matière de mobilité socioprofessionnelle : 17% des agents appartenant à la fonction publique en 2003 avaient été salariés du secteur privé en 1998 tandis que seulement 4% des salariés du privé en 2003 étaient des salariés dans la fonction publique cinq ans auparavant.

Parmi les salariés (en emploi en 2003 et en 1998), 17,2% d'entre eux ont changé de catégorie socioprofessionnelle entre ces deux dates. Cette mobilité est particulièrement différente entre public et privé : dans la fonction publique, un salarié sur dix a changé de groupe socioprofessionnel contre environ deux salariés sur dix dans le privé (tableau 2).

Tableau 2 : Proportion des salariés ayant changé de groupe socioprofessionnel entre 1998 et 2003 selon le sexe, l'âge et le secteur (en %)

	Fonction publique			Secteur privé			Ensemble
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	
30-34 ans	14,4	9,3	11,5	31,5	27,0	29,7	26,8
35-39 ans	15,7	7,7	11,2	22,0	18,4	20,6	18,9
40-44 ans	11,9	10,6	11,2	16,4	14,4	15,6	14,7
45-49 ans	14,2	7,6	10,5	16,3	15,8	16,1	14,9
50-54 ans	12,0	8,3	9,9	11,7	12,1	11,9	11,4
Ensemble	13,5	8,7	10,8	19,8	17,5	18,8	17,2

Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003) et n'ayant pas changé de secteur entre 1998 et 2003.

La mobilité socioprofessionnelle dépend largement du genre, avec un effet plus marqué dans le privé

Dans la fonction publique comme dans le secteur privé, la mobilité socioprofessionnelle est plus importante chez les hommes: 19% d'entre eux ont changé de catégorie socioprofessionnelle entre 1998 et 2003 contre 15% des femmes.

Les taux d'accès à une autre catégorie socioprofessionnelle n'y sont pas identiques pour les hommes et pour les femmes. Les femmes exerçant une activité dans le privé ont été plus nombreuses (17,5%) à changer de catégorie socioprofessionnelle que celles de la fonction publique (8,7%). De même, les hommes sont les plus nombreux (19,8%) à connaître une mobilité socioprofessionnelle dans le privé entre les deux dates, pour 13,5% dans le public (tableau 2).

Néanmoins, l'effet genre est moindre dans la fonction publique que dans le privé : être une femme salariée dans le privé diminue la chance de changer de catégorie socioprofessionnelle de 4 points par rapport à un homme travaillant dans le même secteur, toutes choses égales par ailleurs, contre 2 points seulement pour les femmes salariées de la fonction publique (tableau 3).

Tableau 3 : L'impact des caractéristiques des salariés sur la mobilité socioprofessionnelle

		Fonction publique		Secteur privé	
		Coefficient t estimé	Ecart prob./réf.	Coefficient estimé	Ecart prob./réf.
Constante		-2,542	-	-1,689	-
Sexe	Hommes	Réf.	-	Réf.	-
	Femmes	-0,444	-0,02	-0,373	-0,04
Age	30-34 ans	Réf.	-	Réf.	-
	35-39 ans	-0,148	n.s.	-0,439	-0,05
	40-44 ans	-0,144	n.s.	-0,742	-0,08
	45-49 ans	-0,216	n.s.	-0,745	-0,08
	50-54 ans	-0,291	n.s.	-1,026	-0,09
Catégorie socioprofessionnelle d'origine	Cadres	Réf.	-	Réf.	-
	Employés non qualifiés	1,107	0,12	1,111	0,20
	Employés qualifiés	0,806	0,08	1,194	0,22
	Ouvriers non qualifiés	1,902	0,27	1,441	0,28
	Ouvriers qualifiés	1,594	0,21	0,493	0,08
	Professions intermédiaires	0,654	0,06	0,893	0,16
Région de l'établissement	Ile de France	0,174	n.s.	0,295	0,04
	Province	Réf.	-	Réf.	-

Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003) et n'ayant pas changé de secteur entre 1998 et 2003.

n.s. : modalité (ou variable) non significative au seuil de 5%.

Lecture: par rapport à la situation de référence (en gras), et toutes choses égales par ailleurs, être femme dans le privé diminue de 4 points la probabilité de changer de catégorie socioprofessionnelle.

L'évolution de la probabilité de changer du groupe socioprofessionnel est calculée par rapport à une situation de référence. Pour chaque secteur, la probabilité pour un salarié correspondant à la situation de référence (encadré 3) se calcule avec la seule constante selon la formule : $P_0 = \frac{1}{1 + \exp(-(-2,542))}$

(calcul pour un salarié de référence de la fonction publique). Lorsqu'on s'écarte de cette situation de référence, il suffit de tenir compte des coefficients estimés dans la régression logistique. Par exemple, l'évolution de probabilité de changer de groupe socioprofessionnel pour un employé non qualifié (dans la fonction publique) est, toutes choses égales par ailleurs :

$$P_1 - P_0 = \frac{1}{1 + \exp(-(-2,542 + 1,107))} - \frac{1}{1 + \exp(-(-2,542))}$$

L'âge n'influence pas la mobilité socioprofessionnelle dans le public, contrairement au privé

Sur la période 1998-2003, le changement de catégorie socioprofessionnelle ne varie pratiquement pas en fonction de l'âge chez les salariés dans la fonction publique : les taux d'accès correspondants sont compris entre 11% et 10% respectivement chez les salariés âgés de 30 à 34 ans et ceux âgés de 50 à 54 ans (tableau 2). Pour l'ensemble des tranches d'âge, ces taux se situent très en dessous de ceux observés chez les salariés dans le privé qui changent plus fréquemment de catégorie socioprofessionnelle. Dans le privé, la mobilité socioprofessionnelle est plus importante chez les salariés âgés de 30 à 34 ans : 30% ont changé de catégorie socioprofessionnelle entre 1998 et 2003. Cette mobilité diminue en fonction de l'âge pour atteindre 12% chez les salariés âgés de 50 à 54 ans.

La modélisation de la mobilité socioprofessionnelle confirme ces différences. L'âge n'a pas d'effet sur la probabilité de changer de catégorie dans la fonction publique tandis que dans le privé, cette probabilité est décroissante avec l'âge : être salarié dans le privé et être âgé de 35 à 39 ans diminue la probabilité de changer de catégorie socioprofessionnelle de 5 points par rapport à un salarié âgé de 30 à 34 ans du même secteur, toutes choses égales par ailleurs. En particulier, dans la fonction publique, les promotions au choix (changement de corps ou/et de grade) sont observées pratiquement tout au long de la carrière.

Les salariés quittent plus souvent les catégories socioprofessionnelles les moins élevées

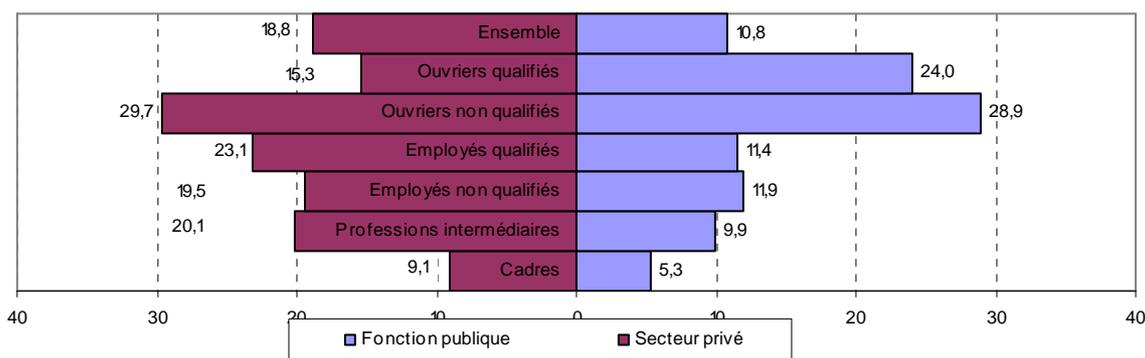
Dans la fonction publique comme dans le privé, les cadres et professions intellectuelles supérieures bénéficient le moins d'une mobilité socioprofessionnelle (graphique 1) tandis que celle-ci est plus fréquente chez les salariés les moins qualifiés. Si les cadres dans la fonction publique apparaissent comme les moins concernés par ce type de mobilité, ils connaissent par contre des mobilités plus fréquentes au sein de leur catégorie socioprofessionnelle (de type « horizontal ») liées notamment au changement de corps ou de grade par le biais des promotions ou des concours internes.

A l'exception des ouvriers qualifiés, la mobilité socioprofessionnelle est plus importante dans le privé que dans la fonction publique quel que soit le groupe socioprofessionnel d'origine. L'écart public-privé entre les proportions de salariés qui ont changé de groupe socioprofessionnel entre 1998 et 2003 est plus important pour les employés qualifiés, les professions intermédiaires et les ouvriers qualifiés : respectivement 11,7, 10,2 et 8,7 points.

Par contre, les proportions des ouvriers non qualifiés qui ont changé de groupe socioprofessionnel sont pratiquement les mêmes dans les deux secteurs : 28,9% dans la fonction publique et 29,7% dans le privé. Les ouvriers qualifiés de la fonction publique bénéficient plus fréquemment d'une mobilité que ceux du privé : respectivement 24% et 15,3%.

La modélisation de la mobilité socioprofessionnelle confirme ces constats. Ce type de mobilité est le plus faible pour les salariés appartenant aux catégories socioprofessionnelles les plus élevées et les plus qualifiées : la probabilité de changer de catégorie diminue avec l'accroissement du niveau de qualification et cet effet est très accentué chez les salariés du privé. Toutes choses égales par ailleurs, un employé non qualifié a plus de chances qu'un cadre, de bénéficier d'une mobilité socioprofessionnelle: +20 points dans le privé et +12 points dans la fonction publique (tableau 3). Les ouvriers non qualifiés ont presque les mêmes écarts, par rapport à la situation de référence, en matière de probabilité de changer de groupe socioprofessionnel : +28 points dans le privé et +27 points dans le public.

Graphique 1 : La mobilité socioprofessionnelle selon le groupe socioprofessionnel de départ (en %)



Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003) et n'ayant pas changé de secteur entre 1998 et 2003.

Lecture: 15,3% des ouvriers qualifiés du privé en 1998 ont effectué une mobilité socioprofessionnelle contre 24% dans la fonction publique.

La région n'influence pas la mobilité socioprofessionnelle dans la fonction publique, contrairement au privé

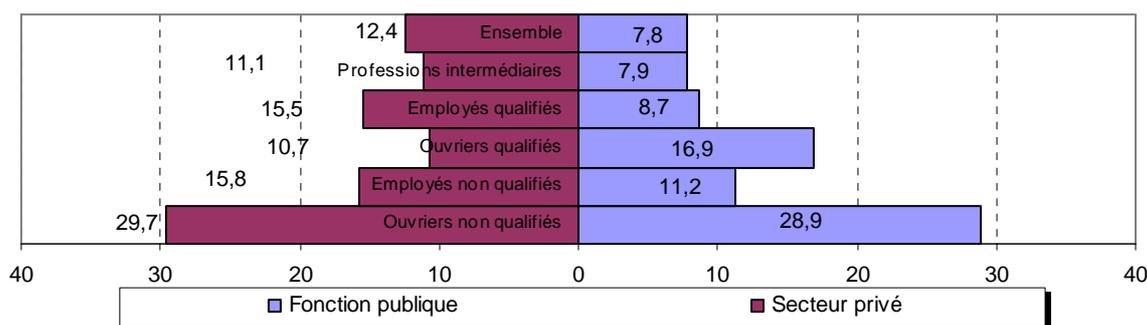
Dans la fonction publique comme dans le privé, le fait d'exercer un emploi en région parisienne augmente la mobilité socioprofessionnelle. Mais cet effet régional n'est pas significatif pour les salariés de la fonction publique : leur probabilité de changer de groupe socioprofessionnel ne dépend pas de la région de l'établissement du travail. Par contre, être salarié dans le privé et travailler en Ile de France augmente de 4 points la probabilité de changer de catégorie socioprofessionnelle par rapport à un salarié du même secteur travaillant en province, toutes choses égales par ailleurs (tableau 3). Ceci reflète vraisemblablement la cohérence sur le territoire des politiques d'évolution des carrières dans la fonction publique.

La mobilité ascendante dans la fonction publique et dans le privé

Accéder à une catégorie socioprofessionnelle plus élevée est moins fréquent dans la fonction publique que dans le privé: 7,8% des salariés dans la fonction publique ont connu une mobilité socioprofessionnelle ascendante contre 12,4% des salariés du privé (graphique 2). Si, pour l'ensemble des catégories, les taux de mobilité ascendante sont plus élevés chez les salariés du privé que ceux du public, cette mobilité décroît (globalement) selon le degré de qualification de l'emploi: les proportions les plus élevées s'observent chez les salariés des catégories socioprofessionnelles les moins qualifiées.

A groupe social donné (à l'exception des ouvriers non qualifiés du public) les femmes n'accèdent que peu à une catégorie socioprofessionnelle plus élevée, que ce soit dans le public ou dans le privé (graphique 3).

Graphique 2 : Mobilité ascendante comparée dans le public et le privé, selon la catégorie socioprofessionnelle d'origine (en %)

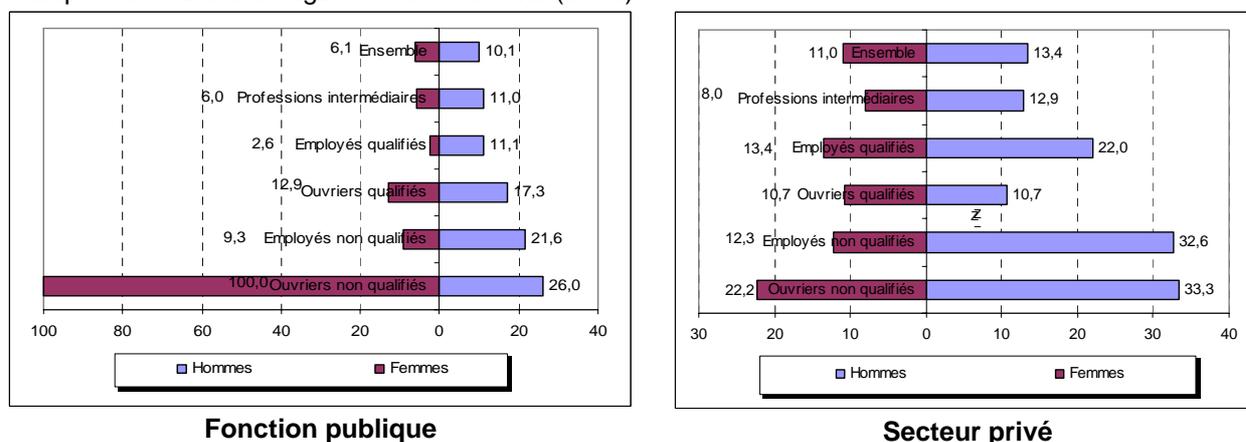


Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003) et n'ayant pas changé de secteur entre 1998 et 2003.

Lecture : 10,7% des ouvriers qualifiés du privé ont effectué une mobilité socioprofessionnelle contre 16,9% dans la fonction publique.

Graphique 3 : Mobilité ascendante comparée dans le public et le privé, selon la catégorie socioprofessionnelle d'origine et selon le sexe (en %)



Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003) et n'ayant pas changé de secteur entre 1998 et 2003.

Lecture : 2,6% de femmes, employées qualifiées dans la fonction publique, ont effectué une mobilité socioprofessionnelle contre 11,1% chez les hommes du même secteur.

Encadré 1:

Le passage public-privé influence grandement la mobilité socioprofessionnelle

Le changement de secteur entre le public et le privé sur la période 1998 à 2003 a eu un fort impact sur la mobilité socioprofessionnelle des salariés concernés. Parmi ces salariés, un peu plus d'un tiers a également changé de groupe socioprofessionnel (tableau 4), contre seulement 17,2% pour les salariés n'ayant pas changé de secteur.

Le départ des salariés du privé vers la fonction publique s'est accompagné, dans 37% des cas d'un changement de catégorie socioprofessionnelle et c'est à peu près la même proportion de salariés qui a changé de catégorie socioprofessionnelle lors du passage inverse du public vers le privé (36%).

Le passage du privé vers le public triple les chances de mobilité socioprofessionnelle : de 11% (pour les salariés n'ayant pas changé de secteur) à 37%. Le changement de secteur joue favorablement pour les femmes et les hommes en matière de mobilité professionnelle mais l'écart se creuse entre hommes et femmes de cette population dans la fonction publique.

L'accès à une autre catégorie socioprofessionnelle chez les salariés ayant changé de secteur décroît globalement avec l'âge (tableau 4). Les salariés de la seconde population (ceux ayant changé de secteur) âgés de 30 à 34 ans accèdent à une mobilité socioprofessionnelle dans des proportions beaucoup plus importantes (par rapport aux salariés de la première population de la même catégorie d'âge) : presque un

salarié sur deux dans la fonction publique et 38,5% dans le privé (tableau 4).

Le passage du privé au public entre 1998 et 2003 s'est accompagné pour la majorité des ouvriers non qualifiés et pour la moitié des employés non qualifiés d'un changement de catégorie socioprofessionnelle (graphique 4). Le passage inverse (du public vers le privé) bénéficie plutôt aux employés (qualifiés et non qualifiés).

Un quart des salariés de la fonction publique (qui étaient dans le privé en 1998) a connu une mobilité ascendante contre environ un dixième des salariés qui ont effectué le passage inverse (du public vers le privé) (tableau 5).

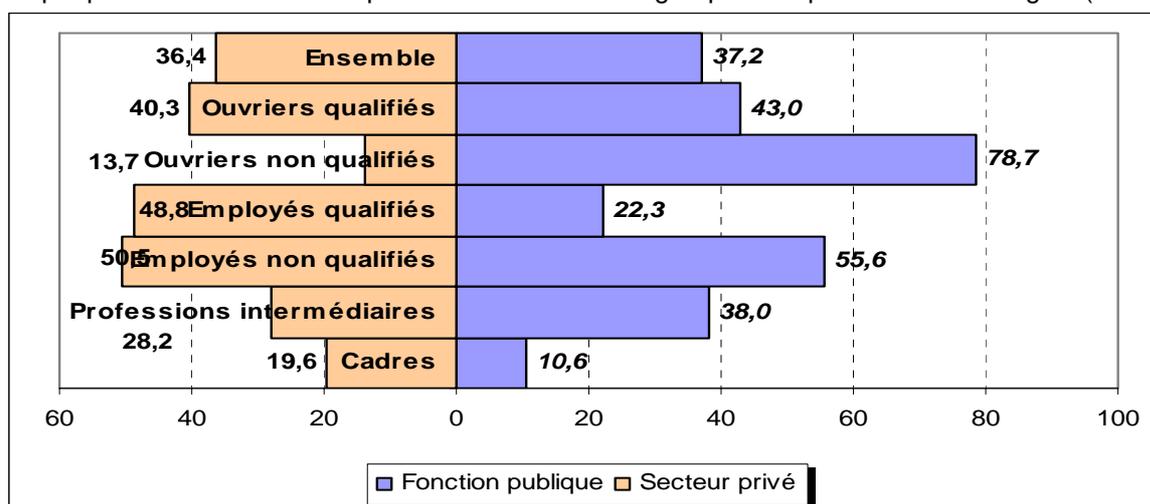
Tableau 4 : Proportions des individus mobiles ayant changé de groupe socioprofessionnel entre 1998, selon le sexe, l'âge et le secteur (en %)

	Fonction publique (en 2003)			Secteur privé (en 2003)			Ensemble
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	
30-34 ans	51,7	43,4	47,5	41,7	35,7	38,5	43,8
35-39 ans	39,9	26,0	33,1	43,3	37,3	40,0	36,0
40-44 ans	42,8	38,6	40,3	32,8	25,2	28,1	35,0
45-49 ans	39,1	22,0	29,8	28,4	42,4	37,5	32,7
50-54 ans	32,0	30,2	30,9	41,4	36,1	38,3	34,6
Ensemble	42,4	32,7	37,2	38,5	34,9	36,4	36,8

Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003) et qui ont changé de secteur entre les deux dates.

Graphique 4 : La mobilité socioprofessionnelle selon le groupe socioprofessionnel d'origine (en %)



Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003) et qui ont changé de secteur entre les deux dates.

Tableau 5 : La mobilité ascendante selon le secteur, le sexe et la catégorie socioprofessionnelle d'origine (en %)

	Fonction publique (en 2003)			Secteur privé (en 2003)		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Ouvriers non qualifiés	72,1	100,0	78,7	13,7	-	13,7
Employés non qualifiés	93,2	44,7	54,5	41,3	32,7	34,6
Ouvriers qualifiés	30,0	40,9	31,7	25,3	0,0	24,1
Employés qualifiés	25,9	13,4	15,9	25,7	2,3	9,5
Professions intermédiaires	23,1	10,3	16,0	6,0	11,6	9,5
Total	31,9	21,2	26,1	15,1	8,7	11,4

Source : enquête FQP 2003.

Champ: salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003) et qui ont changé de secteur entre les deux dates.

Encadré 2:

Sources, champs et définitions

Les données utilisées dans cette étude sont issues de l'enquête sur la Formation et Qualification Professionnelle de 2003. Cette enquête est l'une des principales sources permettant d'étudier la mobilité puisqu'elle donne des informations sur la situation des personnes interrogées à la date d'enquête et cinq ans avant. S'agissant de la mobilité socioprofessionnelle et à la différence des données du fichier de paie des agents de l'Etat [3], les données de l'enquête FQP permettent de comparer la mobilité entre le public et le privé puisque les salariés des deux secteurs sont concernés par cette enquête.

Le secteur public couvre l'ensemble des trois fonctions publiques et la notion de l'emploi public utilisée dans le cadre de cette étude est celle de l'Observatoire de l'emploi public (OEP). Selon cette notion, on considère comme relevant de la fonction publique tout agent qui travaille dans un organisme à caractère administratif recrutant des agents de droit public.

Le champ de l'étude couvre l'ensemble des salariés âgés de 30 à 54 ans au 31 décembre 2003, en emploi cinq ans avant l'enquête (au 31 mai 1998) et au moment de l'enquête (au 31 mai 2003). Ne sont considérés également que les salariés qui sont restés dans le même secteur en 1998 et en 2003 (voir encadré 1 pour les salariés qui ont changé de secteur). Et dans le but de mieux hiérarchiser les groupes socioprofessionnels [2] et mener, d'une manière fiable, des comparaisons entre le public et le privé, les agriculteurs, les artisans, commerçant et chefs d'entreprises ne sont pas pris en compte dans cette étude.

Une mobilité socioprofessionnelle consiste pour un individu donné en un changement de groupe socioprofessionnel entre deux dates. Il existe d'autres types de mobilité véhiculant le concept de changement comme par exemple :

- la mobilité géographique qui concerne un individu qui a changé de lieu de travail : changement de commune, de département ou de région.
- la mobilité structurelle implique un changement d'employeur. Il peut s'agir par exemple, dans la fonction publique, d'un changement de ministère ou de service à l'intérieur du même ministère.
- la mobilité catégorielle implique un changement de corps ou de grade (dans la fonction publique).

Les catégories socioprofessionnelles

L'examen de la mobilité socioprofessionnelle ascendante nécessite de classer les catégories socioprofessionnelles selon une hiérarchie basée sur le revenu, le niveau de qualification, etc. [2]. Partant du bas de la hiérarchie socioprofessionnelle, le classement se présente ainsi : ouvriers non qualifiés, employés non qualifiés, ouvriers qualifiés, employés qualifiés, professions intermédiaires, cadres.

La distinction entre les employés qualifiés et non qualifiés est basée sur la nomenclature Chardon [1] qui considère les emplois suivants comme emplois non qualifiés (à partir de la variable P de l'enquête FQP 2003) :

- Agents de service des établissements d'enseignement (525a, 525b)
- Agents de service de la fonction publique (sauf écoles, hôpitaux) (525c)
- Agents de service hospitaliers (de la fonction publique ou du secteur privé) (525d)
- Agents de sécurité, de surveillance (533b, 533c, 534a, 534b)
- Opérateurs de saisie en informatique (544a)
- Standardistes, téléphonistes (541d)
- Vendeurs en alimentation (554a, 555a)
- Caissiers de magasin (552a)
- Pompistes et gérants (salariés ou mandataires) de station service (554j)
- Serveurs et commis de restaurant ou de café (561c, 561d)
- Employés de l'hôtellerie (561c, 561f)
- Assistants maternelles, gardiennes d'enfants, travailleuses familiales (563a, 563b)
- Employés de maison et femmes de ménage chez des particuliers (563c, 563b)
- Concierges, gardiens d'immeubles (564a)
- Employés des services divers (564b)

Encadré 3:

Impact du sexe, de l'âge, de la région et de la catégorie socioprofessionnelle d'origine sur la probabilité d'accéder à une autre catégorie socioprofessionnelle

Pour mieux caractériser la mobilité socioprofessionnelle dans la fonction publique et dans le privé, le changement de catégorie socioprofessionnelle dans chaque secteur a été modélisé via un modèle logistique. Le but est d'examiner les facteurs ayant une influence sur la probabilité de changer de catégorie socioprofessionnelle mais aussi de comparer l'intensité des effets de ces facteurs dans la fonction publique et dans le privé. Quatre facteurs ont été étudiés : le sexe, la tranche d'âge, la région de l'emploi et la catégorie socioprofessionnelle d'origine (en 1998).

L'évolution de la probabilité de changer de catégorie socioprofessionnelle est calculée par rapport à une situation de référence qui est celle d'un *homme* salarié, *cadre*, *âgé de 30 à 34 ans* et qui exerce un emploi en *province*.

On modélise la probabilité qu'un salarié ait accès à une autre catégorie socioprofessionnelle : changer de catégorie (état = 1) ou non (état = 0) en fonction de ses caractéristiques notées (cf. ci-dessus). Cette probabilité est supposée être donnée par la formule suivante :

$$P(\text{état} = 1/Z_i) = 1 - F(-Z_i \cdot b)$$

Où Z_i représente les caractéristiques du salarié i , F est la fonction de répartition de la distribution logistique et b est un paramètre structurel. L'estimation du paramètre b s'effectue en maximisant la vraisemblance qui a pour expression :

$$l = \prod [1 - F(-Z_i \cdot b)]^{Etat_i} \cdot [F(-Z_i \cdot b)]^{1 - Etat_i}$$

Le paramètre b ainsi estimé mesure l'influence des différentes caractéristiques sur la probabilité de changer de catégorie socioprofessionnelle. Un coefficient négatif indique une caractéristique défavorable.

Bibliographie :

- [1] « Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans », Olivier Chardon, Insee Première n° 796, juillet 2001.
- [2] « Changer de groupe social en cours de carrière », Olivier Monso, Insee Première, n° 1112, décembre 2006.
- [3] « La mobilité des agents titulaires de l'Etat », Aline Pauron, Economie et statistique, n° 369-370, 2003.
- [4] « La mobilité professionnelle dans les collectivités territoriales », Malik Koubi, une première évaluation, Insee.

Annexe :

Des promotions de carrière significatives dans la fonction publique de l'État

Présentation par Catherine Zaidman² des premiers éléments d'analyse établis par Marie Rey³ (DGAFP) et des premiers résultats de l'étude de Sabine Bessière et Julien Pouget (Insee)⁴

Le secteur public est souvent présenté aujourd'hui comme un secteur d'emploi sélectif et surqualifié, plus surqualifié à l'entrée que le secteur privé. Les études présentées dans cette annexe sur la fonction publique de l'État montrent toutefois que cette sur-qualification à l'embauche est dans bien des cas corrigée par les mécanismes de promotion à l'œuvre. Les fonctions publiques constituent en effet des exemples parfaits de « marchés internes du travail » dans lesquels les agents concernés évoluent.

1. Diverses voies de promotion interne...⁵

Le Gouvernement a fait de l'élargissement des voies de la promotion interne un objectif majeur de sa politique de gestion des ressources humaines.

Les voies par lesquelles s'exerce la promotion interne dans la fonction publique sont multiples. On citera, parmi les principales modalités :

- les concours internes ;
- les examens professionnels ;
- les listes d'aptitude établies après avis de la commission paritaire du corps d'accueil (encadré).

On peut aussi ajouter à la liste, même si ce n'est pas à proprement parler une modalité de promotion, les titularisations d'agents non titulaires. Ces titularisations successives (trois en 15 ans⁶) contribuent en effet au fonctionnement interne du marché du travail des fonctions publiques, en permettant d'intégrer nombre de non-titulaires dans les corps de fonctionnaires. Pour la seule fonction publique de l'État, le dernier plan de titularisation a notamment permis de titulariser, sur quatre ans, quelque 30 600 non-titulaires, dont 82 % à l'Éducation nationale (encadré).

² Catherine Zaidman est secrétaire générale de l'Observatoire de l'emploi public.

³ Marie Rey appartient au bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la DGAFP.

⁴ Sabine Bessière et Julien Pouget « *Les carrières dans la fonction publique d'État : premiers éléments de caractérisation* » à paraître dans collection Références « Les salaires en France », édition 2007, Insee. Sabine Bessière appartient à la division Salaires et revenus d'activité de l'Insee. Au moment de la rédaction de l'article, Julien Pouget appartenait à la même division.

⁵ Les données présentées dans cette annexe sont celles qui étaient disponibles en décembre 2006. Pour une actualisation des données sur l'année 2005, voir la vue d'ensemble n° 2 consacrée aux flux de personnels dans les trois fonctions publiques.

⁶ Cf. loi « Le Pors » du 11 janvier 1984, la loi « Perben » du 16 décembre 1996 et loi « Sapin » du 3 janvier 2001.

Les voies de promotion interne

Le principe de la fonction publique de carrière se traduit par l'aménagement, pour chaque corps de fonctionnaires :

- de possibilités d'avancement de grade : la plupart des corps comportent plusieurs grades, correspondant à un niveau de responsabilité croissant. Les procédures d'avancement de grade reposent sur le principe d'une sélection au vu de la valeur professionnelle des agents, qui est appréciée soit directement par l'administration employeuse (« au choix »), soit après un examen ou un concours professionnel ;
- de possibilités de promotion dans un corps supérieur : tout fonctionnaire a d'abord la possibilité de se présenter aux concours internes, et peut aussi, au bout d'un certain nombre d'années de services, se porter candidat, dans son propre ministère, aux procédures de promotion interne dans certains corps relevant de la même filière professionnelle. Outre l'aspect « promotion sociale », ces procédures de promotion interne, qui reposent elles aussi sur l'appréciation de la valeur professionnelle « au choix » ou après un examen professionnel ou un concours interne, permettent à l'administration de disposer d'une source de recrutement interne parmi les fonctionnaires expérimentés aptes à évoluer vers des fonctions de niveau supérieur.

Le dispositif de titularisation

Le dispositif de titularisation des personnels en situation précaire prévu par la loi n°2001 2 du 3 janvier 2001 a défini un plan de résorption de l'emploi précaire sur cinq ans au moyen de concours réservés, d'examens professionnels et de recrutements sans concours qui permettent de titulariser, par liste d'aptitude, des agents de catégorie C classés en échelle 2 de rémunération.

En 2001, les premières opérations de titularisation se sont concentrées sur les ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture, où ont été organisés concours réservés et examens professionnels. Au total, 4 700 enseignants à l'Éducation nationale et 670 personnes à l'Agriculture, dont une soixantaine de secrétaires administratifs (catégorie B) ont été ainsi titularisés.

En 2002, les concours de titularisation ont été mis en place dans tous les ministères. Ils ont permis la titularisation de 12 600 personnes, dont plus de la moitié en catégorie C. Les ministères de l'Éducation nationale ou de l'Agriculture ont titularisé 4 350 enseignants. Les recrutements sans concours ont été effectués pour l'essentiel à l'Éducation nationale. Enfin, environ une centaine d'agents, toutes catégories confondues, a été titularisée aux ministères de l'Emploi et de la Solidarité, de la Défense, de la Justice et de l'Équipement.

Le plan de titularisation s'est poursuivi en 2003 et 2004 à un rythme moins soutenu : toutes voies de titularisation et catégories confondues, 7 500 personnes ont été titularisées en 2003, 5000 en 2004. Au total, sur quatre ans, ce dispositif a permis la titularisation de 30 600 non-titulaires, dont 82 % à l'Éducation nationale.

Tableau 1 : Effectifs titularisés par le plan de résorption de l'emploi précaire 2001-2004 dans la FPE

	Concours réservés	Examens professionnels	Recrutements sans concours	Total
2001 Éducation nationale	2 473	2 231		4 704
Hors Éducation nationale	593	76		669
<i>Total 2001</i>	<i>3 066</i>	<i>2 307</i>		<i>5 373</i>
2002 Éducation nationale	3 860	1 791	5 148	10 799
Hors Éducation nationale	1 225	34	594	1 853
<i>Total 2002</i>	<i>5 085</i>	<i>1 825</i>	<i>5 742</i>	<i>12 652</i>
2003 Éducation nationale	2 604	1 253	2 221	6 078
Hors Éducation nationale	1 223	38	199	1 460
<i>Total 2003</i>	<i>3 827</i>	<i>1 291</i>	<i>2 420</i>	<i>7 538</i>
2004 Éducation nationale	1 409	715	1 438	3 562
Hors Éducation nationale	1 235	100	99	1 434
<i>Total 2004</i>	<i>2 644</i>	<i>815</i>	<i>1 537</i>	<i>4 996</i>
Bilan 2001 à 2004	14 622	6 238	9 699	30 559

Source : DGAFP, enquêtes auprès des directions de personnel.

Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation,

Source : *Les recrutements dans la fonction publique de l'État en 2004*, Nunzia Bounakhla, Point Stat n° 10 2006, DGAFP

Il est difficile de comptabiliser précisément les personnes ayant bénéficié d'une promotion interne par liste d'aptitude, en raison de la pluralité des règles fixées par les statuts particuliers des corps ou cadres d'emplois concernés.

On se bornera donc ici au seul examen des concours internes et examens professionnels, principales voies de promotion des fonctionnaires et agents publics et pour lesquels des statistiques existent.

Tableau 2 : Les concours et recrutements sans concours par catégories statutaires en 2004

	A	B	C	total hors enseignants	enseignants	Total
Les recrutements "Externes" par concours	4 882	4 509	9 219	18 610	27 424	46 034
Concours externes	3 953	4 230	8 959	17 142	26 273	43 415
Concours uniques	798	243	260	1 301	63	1 364
3ème concours	131	36	0	167	1 088	1 255
Les recrutements "Externes" directs sans concours	0	0	3 100	3 100	0	3 100
Recrutements directs sans concours en catégorie C	0	0	3 100	3 100	0	3 100
Les recrutements et promotions "Internes" par concours	3 479	4 439	4 976	12 894	5 743	18 637
Concours internes	2 835	2 325	4 705	9 865	5 731	15 596
Examens professionnels par changement de corps ou de grade	644	2 114	271	3 029	12	3 041
Les titularisations avec ou sans concours	740	477	1 939	3 156	1 840	4 996
Titularisations	740	477	1 939	3 156	1 840	4 996
Total des concours et recrutements sans concours (hors obligation d'emploi)	9 101	9 425	19 234	37 760	35 007	72 767

Source : DGAFP enquête auprès des directions de personnel

Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

En 2004, hors titularisations, 67 771 personnes ont réussi un concours de la fonction publique de l'État ou ont été recrutées directement : 49 134 sont entrées dans la fonction publique par recrutement externe, 15 596 déjà en poste dans la fonction publique ont bénéficié d'un avancement dans un corps supérieur après avoir réussi un concours interne et 3 041 ont changé de grade ou de corps après un examen professionnel. Au total, la promotion interne par concours ou examen professionnel a concerné, hors titularisation, presque 30 % des agents recrutés avec ou sans concours ou promus par examen professionnel.

Depuis les années 2000, ces deux voies de promotion (examen professionnel et concours interne) semblent avoir évolué en sens inverse : alors que le recours aux examens professionnels s'est accru nettement de +37 %, le nombre de recrutés par concours interne se serait réduit de -24 %.

Ces évolutions globales intègrent en fait des effets de structures importants masquant ainsi les dynamiques à l'œuvre au sein de chaque catégorie ou corps concerné. Chaque corps a en effet ses propres besoins de renouvellement (déterminés notamment en fonction de sa pyramide des âges), mais aussi ses propres règles de recrutement et d'avancement. Alors que la croissance des examens professionnels est semble-t-il tirée par l'évolution de ces derniers dans certains corps de catégorie B, le recul des concours internes est imputable en grande partie à la baisse relative de la promotion interne au sein des corps de l'enseignement (cf. graphique 1).

En 2004 notamment, plus de 70 % des agents reçus à un examen professionnel l'ont été sur un emploi de catégorie B, et 20 % sur le seul corps des techniciens supérieurs des travaux publics de l'État. À la même date, en revanche, seuls 15 % des recrutés par concours interne l'ont été sur un emploi de catégorie B. On comptait, pour ces recrutements, 18 % d'emplois de catégorie A, 30 % d'emplois de catégorie B et 37 % d'emplois d'enseignants.

Tableau 3 : Les principaux recrutements par examen professionnel en 2004

	Total
A Attachés d'administration scolaire et universitaire	162
Greffiers en chef des cours et tribunaux	90
Attachés d'administration centrale	75
Directeurs, attachés principaux et attachés de préfecture	65
Ensemble de la catégorie A	656
B Techniciens des travaux publics de l'État service de Équipement	625
Greffiers des services judiciaires	241
Contrôleurs des travaux publics de l'État	204
Secrétaires d'administration scolaire et universitaire	192
Secrétaires administratifs d'administration centrale	173
Secrétaires techniques de la caisse des dépôts et consignations	100
Secrétaires administratifs des services déconcentrés de l'Agriculture	88
Secrétaires administratifs des services déconcentrés de l'Équipement	62
Techniciens du ministère de la Défense	54
Inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière	50
Ensemble de la catégorie B	2 114
C Personnel de surveillance des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire	255
Ensemble de la catégorie C	271
Ensemble	3 041

Source : DGAFP, enquête auprès des directions de personnel

Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Un poids différent des concours internes selon les catégories, qui ne permet pas à lui seul d'évaluer les politiques de promotion mises en œuvre

Globalement les concours internes représentaient, en 2004, 24 % des recrutements externes et internes⁷ : 37 % en catégorie A hors enseignants, 34 % en catégorie B, 28 % en catégorie C et 17 % pour les emplois d'enseignants.

- Avec 37 % de recrutements internes parmi ses recrutements, la catégorie A hors enseignants apparaît la plus ouverte à cette voie de promotion interne.

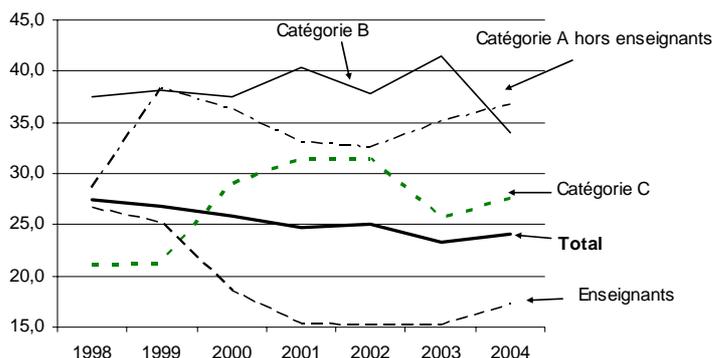
Toutefois, ces 37 % sont imputables en grande partie aux corps des personnels de direction et d'inspecteurs de l'Éducation nationale. Les emplois de ces deux corps, très importants en termes d'effectifs dans les recrutements internes, ne sont pourvus que par la voie interne. En 2004, 736 personnels de direction et 158 inspecteurs de l'Éducation nationale ont été ainsi recrutés parmi les corps de l'enseignement. Sans ces deux corps, la part des concours internes est de 28 %, soit un niveau comparable à celui de la catégorie C.

- L'analyse des évolutions de ces dernières années, montre que c'est en fait au niveau de la catégorie C que des efforts particuliers ont été faits pour favoriser cette voie de promotion interne.

En effet, alors que globalement la part de la promotion par concours interne sur l'ensemble des recrutements a légèrement baissé (en passant de 27 % à 24 %), celle de la catégorie C a augmenté, y compris pendant la période de forts recrutements de 2000-2002 au cours de laquelle le nombre de postes offerts aux concours internes a mécaniquement augmenté.

⁷ Proportion des concours internes sur les concours internes et les recrutements externes (concours externes ou recrutements sans concours, 3^{ème} concours et concours uniques).

Graphique 1 : Évolution de la part des concours internes dans les recrutements externes et concours internes



Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, enquête auprès des directions de personnel

Le corps d'adjoints administratifs, qui représente la moitié des recrutements de catégorie C en interne, prévoit dans son statut de recruter à parts égales sur les concours externe et interne. Dans les faits, 6 à 7 adjoints sur 10 recrutés le sont par la voie du concours interne. Depuis 1999, la part des concours internes dans les recrutements d'adjoints administratifs augmente : 63 % en 1999, 73 % en 2004. Il en est de même pour les gardiens de la paix pour lesquels, depuis 2001, 40 % des postes offerts au recrutement de gradés et gardiens de la paix le sont au concours interne, contre 9 % en 1999. Ces concours internes permettent d'intégrer essentiellement les adjoints de sécurité qui ont fait leurs preuves sur des emplois jeunes.

Pour accéder au corps d'adjoints administratifs, on compte huit personnes qui se présentent pour une admise. Le vivier est suffisamment important pour pourvoir les postes proposés. Il n'en va pas de même pour les gradés ou gardiens de la paix. Ce concours est ouvert aux adjoints de sécurité ayant au moins deux ans d'ancienneté. En 2004, 1 372 postes ont été offerts au concours interne (40 % des postes offerts par concours), mais seuls 2 108 agents se sont présentés, et finalement 799 ont été recrutés. Le taux de sélectivité n'est que de 3 candidats pour un admis. C'est cette difficulté à pourvoir les postes offerts qui explique la relative faiblesse du recrutement interne global en catégorie C.

Tableau 4 : Les principaux concours internes de catégorie C en 2004

	Postes offerts	Présents	Recrutés		Sélectivité
			Total	dont non-titulaires	
Adjoints administratifs	2 566	19 239	2 374	145	8,4
Gradés et gardiens de la police nationale	1 372	2 108	799	763	2,6
Ouvriers d'entretien et d'accueil établissements d'enseignement	431	2 838	265	0	10,3
Adjoints administratifs administration centrale	222	2 402	247	42	11,5
Adjoints techniques de recherche et de formation de l'Éducation nationale	201	2 399	195	74	12,3
Maîtres ouvriers	170	1 573	142	0	10,9
Agents des haras	133	222	127	0	1,7
Agents de constatation des douanes	53	903	126	0	7,2
Agents techniques de recherche et de formation de l'Éducation nationale	111	1 103	102	42	10,8
Total	5 560	34 094	4 705	1 066	7,5

Source : DGAFP, enquête auprès des directions de personnel

Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

- Pour les corps d'enseignants, en revanche, cette voie de promotion interne reste limitée.

Pour les enseignants, la part des concours internes est, en effet, basse en raison des dispositions statutaires de recrutement dans le corps des professeurs certifiés : dans le statut de ce corps, les postes offerts aux concours internes sont compris entre 10 et 30 % du nombre total des emplois mis aux concours, alors que ces taux peuvent aller jusqu'à 50 % pour certains corps de non enseignants ainsi que pour celui des professeurs des écoles. Notons toutefois que pour les corps d'enseignants, les concours internes ne sont pas réservés à une catégorie particulière de personnels, puisque tout agent (titulaire ou non) de la fonction publique de l'État et des collectivités territoriales, qui a au moins trois ans d'ancienneté, peut passer un concours pour devenir enseignant.

En fait, depuis 1989, la promotion interne s'est faite par la création du corps des professeurs des écoles en catégorie A en remplacement de celui des instituteurs, de catégorie B. Les instituteurs déjà en poste ont la possibilité d'accéder à ce nouveau corps et de bénéficier d'une revalorisation de leur rémunération, soit en réussissant des concours internes spéciaux (s'ils ont au moins trois ans d'ancienneté), soit après avoir été inscrits sur une liste d'aptitude (s'ils ont au moins cinq ans

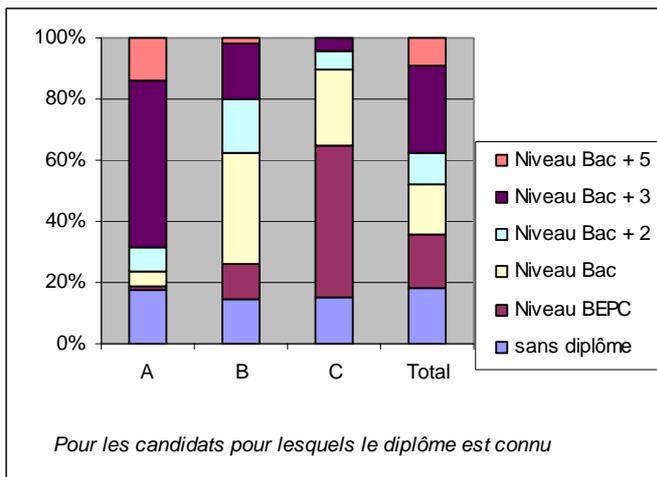
d'ancienneté). Cette dernière forme de promotion n'apparaît pas dans les concours internes, mais représente 179 000 emplois inscrits sur liste d'aptitude entre 1994 et 2005 (17 506 en 2004).

Les candidats surdiplômés progressent grâce au concours interne

En règle générale, les concours internes sont ouverts sans condition de diplôme aux fonctionnaires et agents publics en activité. Les données collectées sur les reçus à ces concours montrent toutefois que ces derniers, dans leur grande majorité, disposent des diplômes requis pour passer le concours externe et pour certains sont même surdiplômés.

Entre 1999 et 2004, 60 à 70 % des agents reçus aux concours internes de catégorie B avaient au moins un Bac, et 24 à 38 % au moins un Bac+2. En 2004, parmi les reçus aux concours internes de catégorie C, ils étaient 35 % à avoir au moins un Bac et 10 % au moins un Bac+2.

Graphique 2 : Les recrutés en interne par niveau d'études

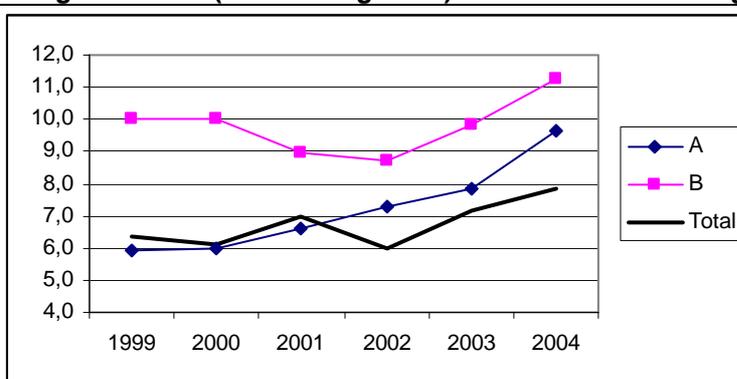


Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, enquête auprès des directions de personnel

Entrés à un niveau inférieur à leur qualification initiale (cf. ci-dessus), les agents cherchent en effet à progresser grâce au concours interne. En catégorie C, par exemple, ils sont de plus en plus nombreux à participer aux préparations aux concours (9 % des stagiaires en formation continue en 1999, 21 % en 2004) pour s'y présenter.

Depuis plusieurs années le nombre de candidats aux concours internes s'est effectivement fortement accru. Alors que le nombre de postes a diminué à partir de 2002, les agents ont continué à se présenter toujours plus nombreux aux concours internes que ce soit en catégorie A ou en catégorie B. En conséquence, la sélectivité des concours internes a augmenté fortement : alors qu'elle était de 5,9 en 1999 pour les concours de catégorie A, elle est de 9,7 en 2004. Cela est aussi vrai pour les concours de catégorie B, pour lesquels l'augmentation de la sélectivité a été très sensible à partir de 2002 lorsque le nombre de postes ouverts aux concours a baissé, elle est alors passée de 8,7 en 2002 à 11,2 en 2004.

Graphique 3 : Évolution de la sélectivité aux concours internes Catégorie A et B (hors enseignants) et ensemble des catégories



Source : DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, enquête auprès des directions de personnel

2.... qui permettent sur vingt ans d'assurer des perspectives de carrière dynamiques

Une étude de Sabine Bessière et Julien Pouget, réalisée à partir d'un sous-échantillon du nouveau panel⁸ que l'Insee est en train de mettre en place sur les agents de l'État (« *Les carrières dans la fonction publique d'État : premiers éléments de caractérisation* » à paraître dans la collection Références « *Les salaires en France* », édition 2007, Insee) met notamment en lumière l'importance des promotions ainsi accordées mais aussi plus largement, l'importance des différentes règles d'avancement sur les évolutions de carrière des agents de l'État.

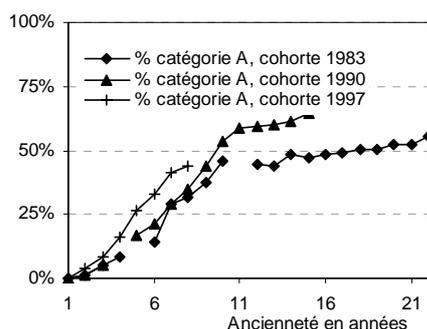
Cette étude met en évidence quatre points majeurs :

- les promotions de B et A s'effectuent à des taux relativement importants, notamment pendant les 10 premières années de la carrière. En fait, sur l'échantillon étudié, près de 25 % des agents entrés en catégorie B sont classés en catégorie A 5 ans après. Un tel résultat montre qu'une réponse au décalage⁹ entre formation initiale et emploi à l'entrée dans la fonction publique est le concours externe lui-même. Nombre d'agents sont reclassés avant même qu'ils soient autorisés à passer les concours internes.

Les promotions de C en B ou A apparaissent en revanche plus faibles.

Quel que soit le niveau, les jeunes générations connaissent des promotions plus rapides. « *L'accélération de ces transitions observées le plus souvent en début de carrière, pourrait s'expliquer en partie par l'augmentation significative du niveau de qualification des agents entrés dans la fonction publique depuis les années 1990. On peut en effet faire l'hypothèse que certains agents ont accepté d'entrer dans la fonction publique en catégorie B ou C malgré un niveau leur permettant de prétendre à un emploi supérieur, mais avec l'intention de passer rapidement un concours pour y accéder* » ;

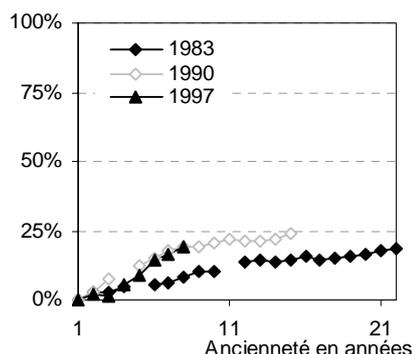
Graphique 4 : Proportions d'agents de catégorie A parmi les agents entrés en catégorie B (hors instituteurs)



Agents entrés en 1983, 1990 ou 1997, et encore présents dans la FPE au bout d'un, deux, trois,..., vingt-deux ans

Source : étude de Sabine Bessière et Julien Pouget

Graphique 5 : Proportions d'agents de catégorie A ou B parmi les agents entrés en catégorie C



Agents entrés en 1983, 1990 ou 1997, et encore présents dans la FPE au bout d'un, deux, trois,..., vingt-deux ans

Source : étude de Sabine Bessière et Julien Pouget

- les non-titulaires qui restent dans la fonction publique d'État sont titulaires à 90 % au bout de 15 ans ; toutefois, leur nombre est réduit, puisque seuls 25 % des non-titulaires recrutés une année sont encore salariés de la fonction publique d'État 15 ans après. Ceux entrés en 1997 sont devenus titulaires plus rapidement que ceux entrés en 1983 et 1990, sans toutefois que les données utilisées ne donnent d'information sur le dispositif par lequel ils le sont devenus (concours externe, concours interne, ou encore dispositifs de titularisation) ;

⁸ Un échantillon représentatif des agents de la fonction publique de l'État vient d'être constitué par l'Insee. Les agents sont suivis tout au cours de la période allant de 1978 à 2004. Ce panel permet d'étudier l'importance relative des flux d'entrée et de sortie ainsi que les carrières des agents selon leur génération (année d'entrée dans l'État), leur sexe, leur statut (titulaires, non-titulaires), leur catégorie (A, B, C)...

⁹ Ce décalage entre formation initiale et emploi est évoqué couramment sous le vocable de « déclassement ». Il est étudié de manière plus approfondie dans la vue d'ensemble n°4.

Graphique 6 : Proportions de titulaires parmi les agents entrés non-titulaires	Graphique 7 : Taux de restants, selon l'année d'entrée (agents entrés comme non-titulaires)
Agents entrés en 1983, 1990 ou 1997, et encore présents dans la FPE au bout d'un, deux, trois,..., vingt-deux ans Source : étude de Sabine Bessière et Julien Pouget	Source : étude de Sabine Bessière et Julien Pouget

- le niveau de diplôme est la variable qui explique le mieux le passage en catégorie A pour les agents entrés en B, C ou D, et toutes choses égales par ailleurs, les femmes (et parmi elles, les non-titulaires) ont des probabilités de promotion significativement moindres que celles des hommes ;

Tableau 5 : Les déterminants de la promotion au statut de cadre (catégorie A) pour les agents entrés en B, C, ou D, et toujours présents dans le FPE 15 ans après

		Tous	Titulaires	Non-titulaires
		Coefficient	Coefficient	Coefficient
Caractéristiques de la personne à son entrée dans la fonction publique de l'État	Situation de référence	-0,86	-0,84	0,59
	Homme	Réf.	Réf.	Réf.
	Femme	-0,65	-0,45	-0,84
	30 ans ou moins	Réf.	Réf.	Réf.
	de 31 à 40 ans	n.s.	n.s.	n.s.
	41 ans et plus	n.s.	n.s.	n.s.
	Diplôme du supérieur	1,35	0,84	1,84
	Bac+2	Réf.	Réf.	Réf.
	Bac	-0,97	-0,59	-1,04
	CAP-BEP	-2,45	n.s.	-2,45
	CEP ou brevet	-1,99	n.s.	-2,43
Sans diplôme	-1,66	n.s.	-2,22	
Caractéristiques du premier poste occupé	Titulaire	Réf.	-	-
	Non-titulaire	1,59	-	-
	B	Réf.	Réf.	Réf.
	C ou D	-1,73	-2,79	-1,53
	Temps complet	Réf.	Réf.	Réf.
Temps partiel	n.s.	n.s.	n.s.	

n.s. : coefficients non significatifs au seuil de 10%.

Note : les coefficients reportés dans le tableau sont ceux de modélisations logistiques dont la variable expliquée est le fait d'être passé dans la catégorie A dans les 15 ans après l'entrée dans la fonction publique de l'État.

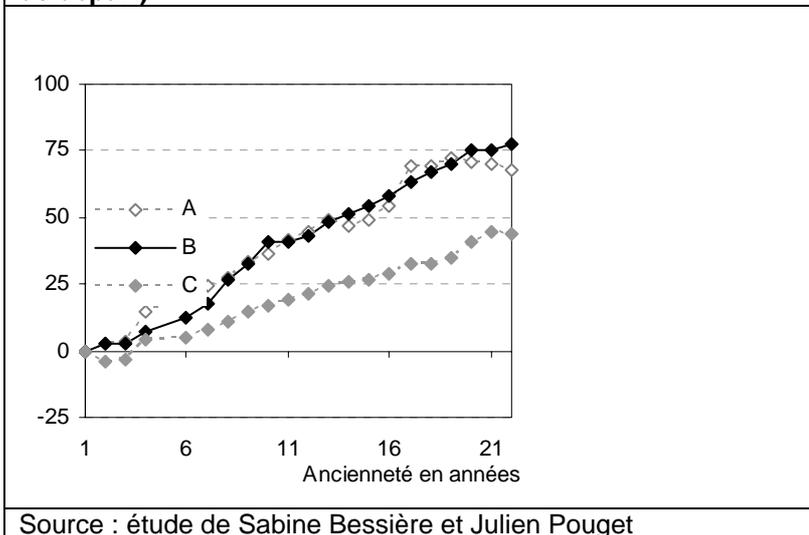
Lecture : « toutes choses égales par ailleurs », une femme a moins de chances qu'un homme de devenir cadre au bout de 15 ans.

Champ : salariés de l'État entrés en catégorie B, C ou D en 1983, 1984, 1985 ou 1986, toujours présents 15 ans après, et présents à la fois dans les fichiers de paie des agents de l'État et dans l'EDP.

Source : Insee, fichier des agents de l'État et échantillon démographique permanent. **Étude de Sabine Bessière et Julien Pouget.** Calculs des auteurs.

- ces changements de catégories, mais aussi les avancements d'échelons et de grades, assurent aux agents des carrières significatives : en moyenne les agents de catégorie A et B entrés en 1983 ont, en 2004, un salaire en francs constants égal à 1,8 fois leur salaire de départ. Pour les agents entrés en catégorie C, les évolutions salariales sont moindres : le salaire de départ étant dans ce cas multiplié par 1,4.

Graphique 8 : Évolutions salariales médianes des agents entrés en 1983 et toujours en place, selon la catégorie d'entrée (en % et en euros constants par rapport au salaire de départ)



Cette annexe met en évidence l'importance des mécanismes à l'œuvre permettant aux agents de progresser tout au long de leur carrière professionnelle. Les études sur les dynamiques de carrière mériteraient ainsi d'être approfondies en cherchant notamment à les comparer avec le secteur privé. A moyen terme, la refonte du système d'information sur les trois fonctions publiques (cf. volume 2) pourrait constituer une avancée importante puisque les données collectées porteraient alors à la fois sur le secteur privé et le secteur public.