HAL
open science

Les déterminants des entrées dans les fonctions publiques : parcours du combattant ou pis-aller ?

Florence Audier, Vanessa Di Paola, Marion Lambert, Dominique Meurs, Stéphanie Moullet, Coralie Perez

To cite this version:

Florence Audier, Vanessa Di Paola, Marion Lambert, Dominique Meurs, Stéphanie Moullet, et al.. Les déterminants des entrées dans les fonctions publiques : parcours du combattant ou pis-aller ?. [Rapport de recherche] Convention MENRT 2002010, Matisse (UMR CNRS 8595. 2004, pp.47. hal-02493051

HAL Id: hal-02493051

https://hal.science/hal-02493051v1

Submitted on 19 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Etude : « Les déterminants des entrées dans les fonctions publiques : parcours du combattant ou pis-aller ? »

30 Juin 2004

Responsable scientifique : Florence AUDIER, Matisse (UMR CNRS 8595)

Equipe scientifique :

Florence Audier, Matisse (UMR CNRS 8595)
Vanessa Di Paola, Lest
Marion Lambert, Cereq
Dominique Meurs, Ermes (UMR CNRS 7017)
Stéphanie Moullet, Cereq
Coralie Perez, Cereq

Convention MENRT 2002010

Synthèse

On note depuis quelques années un intérêt croissant pour des recherches portant sur le secteur public et les particularités du fonctionnement de son marché du travail ; la France semble toutefois avoir moins développé ce thème que les autres pays de l'OCDE (cf. pour une synthèse Grégory et Borland, 1999). Dans la majorité des pays, les administrations publiques ont des modes spécifiques de recrutement, des grilles de rémunération plus ou moins distinctes de celles du secteur privé, des déroulements de carrière internes et une protection forte contre le risque de chômage, ce qui en fait des marchés du travail séparés des marchés du travail privés[1]. La France apparaît comme typique d'un fonctionnement de type marché interne pour sa fonction publique, avec comme mode de recrutement privilégié les concours administratifs, un déroulement de carrière garanti et des niveaux de rémunérations qui évoluent indépendamment des variations enregistrées dans le secteur privé. Dans ce contexte, l'attractivité de la fonction publique, c'est à dire sa capacité à attirer et retenir des salariés ayant les compétences requises, apparaît comme une question cruciale pour le fonctionnement des services publics au sens large.

Les effectifs de la fonction publique représentent un nombre élevé d'emplois salariés. En agrégeant les trois fonctions publiques (fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale, fonction publique hospitalière), les emplois publics comptent pour 22% des emplois salariés en mars 2002 [2], avec des fortes variations régionales : le taux d'emploi public atteint 27% dans le Limousin, 17% en Alsace, pour prendre les deux extrêmes.

Toutefois ce poids de la fonction publique dans l'ensemble des salariés doit être relativisé lorsqu'on considère les flux d'entrants. Nous définirons ici par les « entrants » le nombre de salariés qui ont au plus un an d'ancienneté en mars 2002. Dans le public, le taux d'entrée est très nettement plus bas que dans le secteur privé : il n'est que de 10% dans la fonction publique contre 17,5% dans le privé. Cela tient à plusieurs facteurs : un rythme ralenti de croissance des emplois dans la fonction publique[3] ; un effet conjoncturel, avec une sur-représentation des salariés de plus de 40 ans liée aux recrutements importants des années soixante-dix ; enfin un effet structurel, à savoir une grande stabilité des agents publics[4]. De ce fait le renouvellement des effectifs se fait à un rythme près de deux fois moindre que dans le secteur privé.

Si globalement les entrées dans la fonction publique représentent un flux restreint dans l'ensemble des entrées, cela ne veut pas dire pour autant que la question des difficultés de recrutements ne peut pas se poser. En effet la structure des diplômes et des qualifications dans les secteurs public et privé est très différente.

---

[1] Pour une analyse comparative en Europe, voir Elliott, Lucifora, Meurs (eds.), 1999.
[2] Source : Enquête emploi 2002.
[3] L'accroissement de l'emploi dans la fonction publique a été moins rapide que celui des emplois privés durant la dernière décennie: + 16% pour le secteur privé, + 5% pour la fonction publique pour la période 1994-2002. Source : Enquêtes emploi de 1994 et de 2002.
[4] Voir Kleinholt, 1993.

Globalement la fonction publique se caractérise par un niveau de diplôme bien plus élevé que dans le secteur privé[5] (cf. tableau 1). L'« effet enseignant » est pour beaucoup dans cette différence ; lorsqu'on recalcule la structure des diplômes hors enseignants, les deux structures sont davantage comparables. Il reste néanmoins un écart de diplôme en faveur de la fonction publique : 44% des salariés du public ont au minimum le baccalauréat contre 38% pour le secteur privé. Par conséquent la fonction publique constitue un débouché majeur pour les jeunes diplômés, soit en raison de recrutements d'enseignants, soit pour les niveaux de qualification « cadres » et « professions intermédiaires » qui sont majoritaires dans la fonction publique. Ainsi pour ceux ou celles qui possèdent un diplôme d'enseignement supérieur (bac+2 ou plus), la fonction publique représente un débouché non négligeable, rassemblant près d'un recrutement sur quatre en moyenne nationale.

Niveaux de diplôme des salariés de la fonction publique et du secteur privé

	Bac+3 et plus	Bac +2	Bac	Cap/BEP	BEPC	Sans diplôme	Total
Fonction publique	25%	18%	15%	22%	7%	13%	100%
Dont enseignants	*67%*	*22%*	*8%*	*2%*	*1%*	*0%*	100%
Hors enseignants	10%	17%	17%	30%	9%	17%	100%
Secteur privé	10%	13%	15%	31%	8%	23%	100%

Source : Enquête emploi, 2002.

Notre exploration des entrées dans la fonction publique comporte trois étapes. Dans un premier temps, nous nous intéressons aux trajectoires des sortants du système scolaire pour repérer des parcours types conduisant à un emploi stable dans la fonction publique (fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale). Dans un deuxième temps, nous examinons les postulants aux emplois de fonctionnaires, en cherchant à caractériser à partir d'enquêtes spécifiques le public qui passe les concours administratifs. Enfin, dans un dernier temps, nous centrons l'analyse sur les premières années de la vie active et sur le recours à la formation continue comme stratégie pour améliorer la position professionnelle.

[5] Voir Audier, 1997.

1. Accéder à un emploi pérenne dans la fonction publique : les enseignements de Génération 98 [6]

Notre première question concerne l'usage des emplois du secteur public (contractuel et titulaire) dans les parcours d'insertion professionnel. Le passage par des emplois précaires dans la fonction publique permet-il d'accéder plus facilement à des postes pérennes – fonctionnaire, ou cdi du secteur privé ?

Notre réponse se fera en deux temps : dans une première étape, nous nous attacherons à décrire les caractéristiques des trajectoires des jeunes sortants du système scolaire qui sont passés au moins un mois dans la fonction publique entre 1998 et 2001. Quelle place ces passages par l'emploi public occupent-ils dans les trois années suivant la sortie de formation initiale ? Reflètent-ils un désir d'intégrer la fonction publique et débouchent-ils fréquemment sur un emploi stable de fonctionnaire ? Ou bien servent-ils de protection contre le chômage ? Dans une deuxième étape, nous examinerons si le passage par l'emploi public constitue un atout pour accéder à un emploi stable, que ce soit comme fonctionnaire ou comme cdi du secteur privé. Nous nous intéresserons alors à l'ensemble des jeunes, qu'ils soient ou non passés par un épisode d'emploi public.

Les données utilisées sont issues de l'enquête Génération 98 réalisée par le Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (Céreq). Elles concernent 55 000 sortants du système éducatif en 1998 tous niveaux de formation et toutes spécialités de formation confondues parmi les 750 000 primo-sortants à cette date. L'enquête a pour objet de rendre compte des différentes composantes des parcours d'insertion professionnelle jusqu'en 2001, soit les trois premières années après l'achèvement des études initiales. Outre des informations individuelles socio-démographiques, elle fournit un calendrier des différentes séquences d'emploi ou de non-emploi de 1998 à 2001 ; une séquence d'emploi correspond à une période d'emploi exercée au sein d'un même établissement sans interruption.

Sur la base de cette variable, nous avons constitué un sous-échantillon de travail concernant uniquement les individus dont au moins un emploi, d'une durée minimale de 1 mois sur la période d'observation, s'exerce dans la Fonction Publique d'Etat ou territoriale, soient 8 947 individus (ou 112 121 individus pondérés) – échantillon « fonction publique ». La restriction de l'échantillon à ce sous-ensemble nous permet de caractériser les personnes ayant expérimenté un emploi public et de construire une typologie des trajectoires de cette population.

Principales caractéristiques socio-démographiques

Alors que la population des jeunes sortant du système éducatif en 1998 est pour 51 % composée d'hommes, l'échantillon des jeunes ayant exercé au moins un emploi dans la fonction publique est majoritairement féminin (59 % de femmes, répartition identique dans les deux fonctions publiques)

La répartition des niveaux de formation au sein de l'échantillon de travail diffère de celle observée dans la population totale des sortants du système éducatif[7]: le niveau II est celui le

[6] Ce paragraphe résume le chapitre 2 du rapport final. Il a été réalisé par Vanessa di Paola et Stéphanie Moullet et fait l'objet d'un article « L'emploi dans le secteur public et l'insertion des jeunes ») à paraître dans Economie et Statistiques.

plus représenté (contre le niveau Vbis pour l'ensemble de la population) avec 30 % de l'effectif ; ce niveau étant fréquemment celui des enseignants et donc en lien avec la part des emplois occupés dans l'éducation nationale (34 % des emplois en mars 2001). Les sortants de formation initiale détenteurs d'un diplôme supérieur à bac + 2 sont sur-représentés au sein de l'échantillon de travail « fonction publique » relativement à l'ensemble des sortants (38 % contre environ 19 %). Le poids des formés de niveau IV+ (17 %), plus nombreux que les niveaux IV (12 %), est également une caractéristique notable de l'échantillon « fonction publique » dans la mesure où les ordres de grandeur sont inversés dans la population globale (12 % de niveau IV+, contre 17 % de niveau IV). Ce poids des jeunes sortants de l'enseignement supérieur sans en être diplômé pourrait être du aux jeunes qui décident finalement de passer un concours de la fonction publique de catégorie B.

Les jeunes de l'échantillon « fonction publique » ont une plus grande proximité familiale avec la fonction publique que l'ensemble de l'effectif. En effet, ils sont plus nombreux à avoir un conjoint (31 % contre 21,5 %), un père (27 % contre 23 %) ou une mère (28 % contre 23 %) qui travaille dans le secteur public. Cette « familiarité » est nécessairement antérieure à l'occupation de l'emploi pour ce qui concerne les parents (puisqu'il s'agit de l'emploi parental occupé à la fin des études du jeune), sans que ce soit toujours le cas pour la position du conjoint.

Afin de mettre en évidence l'effet propre des caractéristiques (toutes choses égales par ailleurs), nous avons estimé la probabilité d'appartenir à l'échantillon « fonction publique ». Les résultats d'estimation sont conformes aux statistiques descriptives. En effet, être un homme agit négativement sur la probabilité de connaître un emploi dans le secteur public de janvier 1998 à mars 2001, tout statut confondu. Toutes choses égales par ailleurs, les jeunes titulaires d'un diplôme de niveau II ou de niveau IV+ connaissent les probabilités de sélection plus fortes que les autres diplômés. La « familiarité » avec la fonction publique (l'appartenance de l'emploi des parents ou du conjoint à ce secteur) agit dans le même sens. Par contre, avoir pour pays d'origine un pays autre que la France diminue la probabilité de connaître au moins une séquence d'emploi dans la fonction publique.
En résumé, la probabilité d'appartenir à l'échantillon « fonction publique » est d'autant plus grande que l'individu est une femme, de niveau II ou IV+ de formation initiale, ayant une « familiarité » avec le secteur public, d'origine française et résidant en province.

Les trajectoires types des jeunes qui sont passés par un emploi public

Nous procédons à une analyse des chronogrammes ou trajectoires selon la méthode d'Espinasse (1994) consistant à repérer les évènements caractéristiques du parcours (cdd, cdi, chômage…) ainsi que, et c'est là l'intérêt de cette méthode, la durée de ces évènements. Elle ne suppose pas d'hypothèse *a priori* sur la nature et la hiérarchie des différents états entre eux. Nous avons ainsi une description des parcours sur le marché du travail qui n'a trait qu'aux

[7] Nomenclature des niveaux de formation de l'éducation nationale : Niveau VI : sortie avant la troisième Niveau Vbis : sorties de troisième et de second cycle court avant l'année terminale, Niveau V : sorties de l'année terminale de second cycle court professionnel et abandon de la scolarité du second cycle long avant la terminale,Niveau IV : sorties des classes terminales du second cycle long (niveau IV secondaire) et abandon des scolarisations post-baccalauréat avant d'atteindre le niveau III (niveau IV supérieur), Niveau III : sorties avec un diplôme de niveau bac + 2ans, DUT, DEUG, BTS, Diplôme para-médical, Niveau I et II : sorties avec un diplôme de deuxième ou de troisième cycle universitaire ou un diplôme de grande école.

évènements survenus sur le marché du travail, aucun facteur explicatif à ces parcours professionnels n'étant ici constitutif des trajectoires. La démarche adoptée a conduit à construire neuf parcours types d'insertion présentés dans le tableau ci-dessous :

Trajectoires types	Dénominations	Fréquences	Effectifs (pondérés)
1	Fonctionnaires	24.41	27 367
2	Cdi privé	7.51	8 425
3	Cdd privé instables	6.36	7 133
4	Cdd public instable	7.44	8 337
5	Chômage	9.53	10 686
6	Inactifs	10.19	11 420
7	Cdd privé insérant	6.34	7 112
8	Cdd public	12.38	13 883
9	Emploi-jeunes	15.84	17 758

La 1ère trajectoire concerne les jeunes accédant rapidement après leur sortie de formation initiale à un emploi de fonctionnaire.
La 2ème trajectoire concerne les individus qui, après quelques mois sur le marché du travail passé au chômage, puis en cdd du public ou du privé, occupent un cdi du secteur privé.
La 3ème trajectoire a trait à des individus au parcours relativement instable : chômage puis cdd (ou intérim) du public puis cdd du privé, qui est l'état caractéristique de cette trajectoire.
La 4ème trajectoire renvoie à un parcours relativement instable passant par du chômage, puis par un cdd du secteur privé, pour enfin transiter vers un cdd de la fonction publique.
La 5ème trajectoire est relative au passage par du chômage de longue durée commençant dès la sortie du système éducatif, et jusqu'en juin 200, la sortie du chômage se faisant de manière indifférente vers la fonction publique ou le secteur privé, les emplois stables ou instables.
La 6ème trajectoire regroupe essentiellement des jeunes qui vont soit continuer à se former, soit être inactifs jusqu'en juin 2000, puis vont accéder pour près de 40 % à un statut de fonctionnaire, les autres se répartissant essentiellement dans l'emploi instable (mesures, cdd,).
La 7ème trajectoire regroupe des individus connaissant massivement un passage par un cdd du secteur privé à leur sortie de formation initiale, cdd du privé « insérant » puisque ils transitent ensuite fortement vers un emploi de fonctionnaire ou dans une mesure moindre vers un cdi du secteur privé.
La 8ème trajectoire trace un parcours assez long en cdd de la fonction publique, auquel on accède rapidement après la sortie de formation initiale, et dont 40 % sortent autour du 31ème mois, majoritairement pour un emploi de fonctionnaire (15 %).
La 9ème trajectoire est constitué des emploi-jeunes, auxquels les individus accèdent après une période de chômage et de l'emploi instable (cdd du privé).

La trajectoire 1 dite « fonctionnaire » est marquée par une longue durée en emploi de fonctionnaire. Cette trajectoire très stable est caractérisée par un accès rapide à la fonction publique sans avoir passé de temps conséquent dans des emplois privés. Le corollaire de cette trajectoire pour le secteur privé est l'insertion dans un cdi du secteur privé. La trajectoire « cdi privé » est marquée quant à elle par une durée assez significative dans de l'emploi public. Ainsi, passer par un cdd de la fonction publique peut être une étape (3.5 mois en moyenne) avant d'accéder à un cdi du secteur privé.
Outre ces deux trajectoires stabilisées, on peut considérer les trajectoires pour lesquelles l'emploi public occupé au long du parcours joue plutôt un rôle d'insertion (il est le secteur d'emploi occupé en fin de période d'observation), et, au contraire, celles dans lesquelles

l'emploi public expérimenté n'est pas associé à une situation stabilisée au terme des trois années suivant la sortie du système éducatif.

Des différences notables parmi ces trajectoires s'observent selon le sexe. Ainsi, les femmes sont plus nombreuses et ont une plus grande chance d'appartenir à la trajectoire « fonctionnaires ». A l'inverse, les hommes appartiennent davantage aux trajectoires où l'emploi public est tardif dans le parcours (trajectoire « inactifs » ou « cdd public instable »). Plus généralement, les trajectoires marquées par un passage assez long dans un emploi public sont davantage féminines ; alors que les hommes ont une plus grande probabilité d'appartenir à des trajectoires dont l'état dominant est le « cdd privé », l'« emploi-jeune » ou le « chômage » qu'à la trajectoire « fonctionnaire ». A cet effet vient s'ajouter celui du niveau de qualification, puisque les femmes diplômées vont davantage dans la fonction publique alors que les hommes diplômés vont plutôt dans le secteur privé.

Le rôle des CDD dans l'accès à un emploi stable.

Avoir une expérience professionnelle dans le secteur public favorise-t-il l'accès à un emploi stable, fonctionnaire ou cdi du secteur privé ? Si oui, l'emploi public précaire pourrait être considéré comme une accumulation de capital humain (via l'expérience professionnelle) valorisable sur le marché du travail. Réciproquement, le passage par un cdd du secteur privé accroît-il les chances d'accéder à un emploi stable ? Entre l'emploi précaire public ou privé, quelle est la meilleure stratégie d'insertion professionnelle ?

Trois ans après la sortie du système éducatif, on observe que près de 52 % de l'effectif global est soit fonctionnaire (7.8 %) soit en cdi du secteur privé (44.5 %). Dans l'échantillon « fonction publique » les jeunes ne sont que 45 % à être dans un emploi pérenne, mais celui-ci est le plus souvent un statut de fonctionnaire (35 %), le cdi du secteur privé étant minoritaire (10 %). Ces chiffres bruts suggèrent que le passage par l'emploi public est globalement moins efficace dans l'accès à l'emploi pérenne que le passage par le cdd privé mais qu'il prédispose davantage à l'emploi de fonctionnaire. L'expérience accumulée dans le secteur public serait donc davantage valorisable dans la fonction publique que dans le secteur privé.

Toutefois l'interprétation de ces résultats ne peut être aussi simple en raison du problème classique de biais d'endogénéité . Comme nous l'avons montré précédemment, les jeunes qui passent par l'emploi public ont des caractéristiques spécifiques qui les distinguent de l'ensemble des jeunes. De la même façon, les facteurs explicatifs du passage par un cdd du secteur privé peuvent également être des déterminants de l'accès au statut de fonctionnaire ou à un cdi. Si la probabilité de passage par un cdd de l'un et l'autre des secteurs n'est pas estimée, le rôle propre des caractéristiques de l'individu ne peut être distingué de celui des caractéristiques de l'emploi en cdd. Par exemple, les difficultés de certains jeunes à se stabiliser sur le marché du travail peuvent davantage relever de leurs attributs individuels qui les mènent à un passage par un cdd public plutôt que de cette expérience professionnelle elle-même. Tenir compte du caractère endogène du passage par un cdd public ou privé conduit à estimer simultanément, d'une part les probabilités d'avoir occupé un cdd du secteur public, d'avoir occupé un cdd du secteur privé et d'être fonctionnaire en mars 2001 ; d'autre part, les probabilités d'avoir occupé un cdd du secteur public, d'avoir occupé un cdd du secteur privé

et d'être en cdi en mars 2001. A cet effet, on recourt à l'estimation de deux modèles *probit* trivarié, le premier concernant l'obtention du statut de fonctionnaire, le second portant sur l'accès au cdi.

L'hypothèse d'absence de corrélation entre les variables inobservées des trois équations est rejetée par un test du Ratio de vraisemblance, confirmant la pertinence de la modélisation par des modèles *probit* trivarié. Plus précisément, si les caractéristiques inobservées déterminant la probabilité du passage par un cdd de plus de 6 mois du secteur public et du secteur privé ne sont pas significativement corrélées avec celles inobservées expliquant l'accès au statut de fonctionnaire, en revanche, il existe des caractéristiques non observées déterminant le passage par un cdd du secteur public corrélées (négativement) avec les attributs non observés explicatifs du passage par un cdd privé. Quant aux facteurs inobservés déterminant la probabilité d'être en cdi à la date d'enquête, ils sont corrélés négativement avec ceux agissant sur la probabilité du passage par un cdd du secteur public, la corrélation devenant positive lorsqu'il s'agit d'un cdd du secteur privé.

On observe des différences dans les déterminants des passages par des emplois précaires dans le secteur public ou dans le secteur privé, les variables retenues pour spécifier ces probabilités de passage par le public ou le privé étant l'entourage familial, la spécialisation de formation, être immigré ou enfants d'immigré. Ainsi, avoir une mère salariée de la fonction publique prédispose à une expérience professionnelle dans ce secteur. A l'inverse, l'appartenance des parents au salariat privé à la fin des études augmente la probabilité de passage par un cdd du secteur privé. Si les spécialités industrielles de formation initiale permettent le passage par un cdd privé, davantage que les spécialités tertiaires et générales, ce sont ces dernières qui favorisent l'emploi en cdd public, plus encore que les spécialités tertiaires. Enfin, être né en France favorise le passage par un cdd de plus de 6 mois dans l'un comme dans l'autre des secteurs, davantage encore dans le secteur public. Avoir un père né à l'étranger entrave le passage par un cdd.

Une fois pris en compte ces éléments, il reste que les déterminants de l'accès au statut de fonctionnaire ou au cdi du secteur privé ne sont pas les mêmes. L'analyse des niveaux de formation initiale montre que les chances d'accès à ces deux situations pérennes diffèrent avec le niveau des études : si la fonction publique recrute plus spécifiquement au niveau II de formation (tout autre niveau ayant un impact négatif), la probabilité d'être en cdi trois ans plus tard est d'autant plus grande que le niveau de diplôme est élevé. La spécialité de formation tertiaire plutôt qu'industrielle ou générale permet un meilleur accès au statut de fonctionnaire, toutes choses égales par ailleurs. L'obtention d'un cdi est quant à elle davantage favorisée par les spécialités de formation industrielles. A la fin des études, habiter la province réduit la probabilité d'être en cdi trois ans plus tard. A l'inverse, l'accès au statut de fonctionnaire est favorisé lorsque les jeunes habitent la province ou en Ile de France, plutôt qu'à Paris en 1998. Le sexe est également une variable déterminante du statut d'emploi en mars 2001. Si être un homme accroît les chances d'être en cdi, cela diminue celles d'être fonctionnaire. Ce résultat est conforme à la féminisation connue de la fonction publique (Audier, 2000) et à l'attrait de la main d'œuvre féminine pour ce statut comme l'a montré l'analyse des probabilités d'appartenance aux différentes trajectoires. La « familiarité » avec la fonction publique (avoir un conjoint, un père et/ou une mère salarié dans le secteur public) améliore les chances d'être fonctionnaire en mars 2001 et au contraire les réduit quand il s'agit de l'obtention d'un cdi dans le secteur privé. Enfin, l'accès au un statut pérenne en mars 2001 n'est pas déterminé par le pays de naissance du jeune.

Concernant le parcours professionnel antérieur, on montre que le nombre des épisodes de chômage au cours des premières années de vie active pénalise l'accès au statut de fonctionnaire, contrairement à ce qu'on observe pour les cdi privé, pour lesquels l'expérience professionnelle compense l'effet négatif du passage par le chômage. Quant aux mobilités professionnelles (changement d'établissement employeur), elles ont un effet positif sur l'accès au statut de fonctionnaire et négatif pour l'accès au cdi. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, la multiplicité des expériences sur le marché du travail, et leur durée totale, favorisent l'accès au statut de fonctionnaire.

Intéressons nous enfin au rôle des emplois précaires dans l'accès aux emplois stables. On observe que le rôle joué par les cdd du secteur public dans l'accès à un statut pérenne dans ce secteur est inverse de celui observé dans l'accès à un cdi. En effet, le passage par un cdd de plus de 6 mois dans le secteur public accroît les chances de devenir fonctionnaire et diminue celle d'obtenir un cdi. Si le passage par un emploi en cdd du secteur privé ne modifie pas significativement les chances d'accès à un emploi en cdi, il diminue en revanche celles de devenir fonctionnaire (plutôt qu'occuper un tout autre statut, y compris un cdi).

Au vu de ces résultats, il semble donc que l'emploi public, en cdd, soit davantage un tremplin pour devenir fonctionnaire qu'un moyen d'accès à l'emploi stable dans le secteur privé. Cela suggère deux interprétations : soit l'emploi public ne constitue pas une expérience professionnelle valorisée dans le secteur privé ; soit la stratégie de recherche d'emploi stable de ceux qui passent par l'emploi public se restreint à la fonction publique, pour laquelle un investissement spécifique en temps et en préparation est requis pour le passage des concours administratifs

2. Les caractéristiques des candidats aux concours administratifs

Le deuxième temps de cette étude consiste à collecter des informations originales sur les candidats aux concours administratifs. Trois niveaux différents de concours sont abordés : le premier concerne les étudiants préparant des concours administratifs de niveau A, le second des candidats ayant passé un concours de niveau B+ (bac +2 requis), le troisième les inscrits à un concours de catégorie C (brevet minimum requis). Dans chaque cas nous nous intéressons au niveau scolaire et à position sur le marché du travail de ces candidats, puis nous examinons leurs motivations.

La première série d'informations présentée ici est extraite d'un questionnaire rempli entre avril et juin 2003 par des étudiants inscrits dans des Instituts de Préparation à l'Administration Générale (IPAG), soit 594 réponses auprès de 12 centres répartis sur la France entière[8]. L'intérêt de cette sous-population est de cibler un public qui manifeste explicitement une volonté d'entrer dans la fonction publique, puisqu'il est prêt à investir dans une année de formation supplémentaire entièrement dédiée à la préparation de concours. Ces étudiants sont

[8] Les questionnaires ont été envoyés au printemps 2003 auprès des centres IPAG de Paris 2, Poitiers, Clermont-Ferrand, Caen, Nantes, Besançon, Bourgogne, Cergy, Limoges, Lyon, Rouen, Brest et Valenciennes. Nous remercions les responsables de ces centres qui ont assuré la diffusion et la collecte des questionnaires auprès des étudiants.

en grande majorité des femmes (68%), relativement jeunes (âge moyen : 24,7 ans). 40% d'entre eux ont un diplôme supérieur à la licence (pour les trois quart il s'agit d'une maîtrise) ; 26% ont une licence ; enfin le reste de l'échantillon, soit 34%, possède au plus le DEUG et ne peut donc pas passer immédiatement des concours de catégorie A[9]. Leurs spécialités de formation sont majoritairement littéraires, avec une prédominance du droit (36%), de la gestion (15%), de l'histoire-géographie (11%) et des lettres (9%).

L'inscription à l'IPAG en 2003 suit l'obtention du dernier diplôme en 2002 dans plus des deux-tiers des cas (67%), ou n'en est séparée que d'une année pour 16% d'entre eux. Le plus souvent, il n'y a pas d'expérience de travail entre la fin des études et la préparation des concours : 55% d'entre eux n'ont pas eu d'emploi depuis l'obtention du diplôme, ce qui est cohérent avec le fait qu'ils enchaînent études et inscription dans un IPAG. Parmi les 45% autres (qui déclarent avoir eu un emploi), il s'agit en majorité d'un travail uniquement dans le secteur privé, le reste ayant été dans la fonction publique ou cumulant les deux. Les durées de ces emplois sont courtes : dans le secteur privé, 4 mois au plus pour 50% d'entre eux ; dans la fonction publique, 6 mois au plus dans la moitié des cas.

La configuration d'ensemble qui se dégage de cette description est que l'entrée dans une préparation aux concours se situe dans le prolongement direct de la formation initiale et intervient rarement après un passage par des phases d'emploi ou de chômage. Cela relèverait de recherches sur la trajectoire d'insertion immédiate dans le statut de fonctionnaire (1ère trajectoire vue dans le paragraphe précédent).

Cette hypothèse d'une détermination précoce à rentrer dans la fonction publique est confortée par l'examen des concours déjà passés et ceux en préparation : 40% de l'échantillon a déjà passé au moins un concours en 2001-2002. Les candidats interrogés prévoient de passer un nombre important de concours dans l'année 2003-2004 (entre 3 et 6 concours pour 50% de l'échantillon). Cette démarche est exclusive d'autres types de recherches d'emplois puisque 88% d'entre eux déclarent ne pas chercher d'emploi dans le secteur privé. Une question ouverte permettait de connaître les intitulés des différents concours envisagés. Il ressort de la codification une impressionnante diversité des concours préparés, parfois extrêmement pointus (le codage fait apparaître plus de 60 dénominations), mais aussi une polarisation sur quelques concours phares : les IRA (32% déclarent le préparer), Attaché territorial (33%), Rédacteur territorial (23%), Attaché de préfecture (19%), SASU (18%).

Dans une optique d'étude du phénomène de « déclassement », nous retiendrons ici comme indicateur le déclassement « normatif », c'est à dire la différence entre le niveau minimal de diplôme requis pour accéder au concours, et le diplôme effectivement détenu par le candidat. Une question importante est alors d'analyser la stratégie de ceux ou celles qui ont une licence ou plus, c'est-à-dire le niveau de diplôme requis pour passer les concours de catégorie A. On constate que ces étudiants envisagent pourtant de passer des concours de catégorie B (niveau Bac requis), voire C (niveau BEPC requis), parallèlement aux autres concours. Toutefois ce propos est à nuancer nettement selon le niveau du diplôme. Si seulement 29% des titulaires de licence déclarent préparer exclusivement des concours de niveau A, cette proportion passe à 55% pour ceux ou celles qui ont au minimum la maîtrise.

Nous avons ici un premier descriptif de ceux qui envisagent de passer un concours. L'étape suivante consiste à pousser l'analyse, en observant ceux qui passent effectivement un

[9] Notons qu'une partie d'entre eux peut, parallèlement à l'IPAG, ou dans le cadre d'une licence d'administration publique, préparer un diplôme de ce niveau.

concours, qu'ils soient ou non reçus *in fine.* On cherche toujours à cerner la question du déclassement normatif et de son efficacité pour la réussite du concours. Pour des raisons pratiques, nous avons sélectionné deux concours de la fonction publique d'Etat organisés par le même ministère (ministère de la Justice, service de l'administration pénitentiaire) et deux concours de la fonction publique Territoriale[10]. Compte tenu des dates des concours, nous ne disposons ici de premières exploitations que pour deux de ces concours : concours CIP - Conseiller d'Insertion et de Probation - catégorie B –, et le concours des surveillants de prison, catégorie C).

Le concours CIP est intéressant car il s'agit d'une catégorie B+ (DEUG ou équivalent requis). Ce type de niveau requis pour l'inscription au concours est en voie d'extension ces dernières années et reflète probablement à la fois la montée des niveaux de qualification et la complexité croissante des tâches à effectuer dans les postes ouverts. Les épreuves écrites du concours externe se sont déroulées en mars 2003, les épreuves orales en juin. Alors que 96 postes sont à pourvoir dans la France entière, 3197 candidats se sont inscrits et 2052 se sont présentés, soit un taux de 21 candidats pour un poste. Le concours est national et est organisé dans plusieurs centres d'examens. Lors de la première épreuve, un questionnaire anonyme a été proposé aux candidats : 1626 questionnaires ont été recueillis et rassemblés au service des concours de l'administration pénitentiaire. Comme il n'était pas possible de suivre le devenir de chaque candidat en raison de problèmes de confidentialité, le même questionnaire a été redonné aux candidats admissibles avant la première épreuve orale, soit 312 réponses.

Les candidats sont majoritairement des femmes (70%), leur âge est relativement élevé (28 ans d'âge moyen, 50% ont entre 24 ans et 31 ans) étant donné le niveau d'études minimal requis (DEUG). Ce concours attire des candidats ayant déjà une expérience professionnelle, qu'elle soit dans la fonction publique ou dans le secteur privé : 46% sont en emploi au moment du concours, pour deux-tiers d'entre eux dans la fonction publique (non titulaires pour 40%, en emploi jeune pour 22% et fonctionnaires pour 37%). Dans plus de la moitié des cas, l'année d'obtention du dernier diplôme remonte à 2000 et en deçà. Le profil des candidats s'apparenterait donc plutôt aux trajectoires de type « insertion fonction publique » analysées avec Génération 98. Enfin les trois-quarts d'entre eux ont un niveau de diplôme supérieur au minimum requis.

Lorsque l'on compare les caractéristiques des *admissibles* à celles de l'ensemble des candidats, il ressort nettement une prime à la jeunesse et au diplôme, puisque l'âge moyen diminue d'un an et la part des titulaires de DEUG ou de BTS-DUT chute de 24% à 12%. Etre inscrit à une préparation à un concours semble également favoriser la probabilité d'être admissible. En revanche on ne voit pas de gain ni de perte à avoir déjà un emploi dans la fonction publique, ce qui est cohérent avec ce que l'on avait observé d'un point de vue général avec l'analyse des trajectoires.

[10] Nous tenons ici à remercier les services de l'administration pénitentiaire et la direction de la fonction publique territoriale pour leur coopération dans la mise en place de ces enquêtes spécifiques.

Concours CIP 2003. Comparaison des caractéristiques des candidats et des admissibles

	Ensemble des candidats	Admissibles
% de femmes	70%	77%
Age moyen	28.5	27.2
% de diplômes > Bac + 2	76%	88%
Etudes terminées en 2002 ou en 2003	31%	34%
Situation au moment du concours		
% en cours de formation	21%	26%
% au chômage	24%	17%
% en emploi dans la FP	29%	30%
% emploi dans le secteur privé	17%	17%
Nombre moyen de concours présentés	3.7	3.6
Inscription à une préparation concours	23%	35%
Parenté dans la fonction publique	53%	61%
Première tentative sur ce concours	79%	76%

Notre étude portant sur le concours de recrutement de surveillants pénitentiaires a été circonscrite aux candidats qui ont passé les épreuves dans la région Nord. Nous nous sommes limités à une seule région en raison du trop grand nombre de candidats à traiter : pour ce concours où 1038 postes étaient offerts, il y a eu environ 28 000 inscriptions et 18584 présents à la première épreuve, soit un taux de 17 candidats présents pour un poste à pourvoir. Soulignons que le concours est national, c'est à dire que les portes disponibles concernent la France entière et que les admis peuvent être affectés dans n'importe quelle région.

Pour l'ensemble des candidats de la région Nord, un questionnaire était joint au dossier d'inscription pour le concours ouvert en mars 2003. Nous avons recueilli 4754 réponses sur le total de 6995 inscrits, soit un taux de réponse de 68%. Après appariement entre les questionnaires et le fichier donnant l'issue du concours, nous récupérons 4580 questionnaires pour lesquels nous connaissons le déroulement complet du concours : présence ou absence aux épreuves écrites, admissibilité ou non, présence ou absence à l'oral, admission ou non.

Il s'agit d'un concours à dominante masculine, puisque, pour une fois, les femmes candidates sont largement minoritaires (23%). Les candidats sont plutôt âgés (27 ans en moyenne), comme dans le concours CIP. L'âge moyen de sortie du système scolaire étant ici voisin de 20 ans, cela signifie qu'ils sont en moyenne depuis 7 ans présents sur le marché du travail. En effet, 88 % d'entre eux déclarent être en emploi ou au chômage au moment de l'inscription au concours.
Plus précisément, 50% d'entre eux déclarent avoir un emploi lorsqu'ils ont rendent leur dossier, soit une proportion comparable à celle des candidats CIP. Toutefois une différence majeure existe : il s'agit pour 88% d'emplois du secteur privé, et pour les trois quarts d'entre-eux d'emplois stables (contrats en CDI). On n'aurait pas ici une démarche de recherche d'un emploi stable ou amélioré dans la fonction publique pour des personnes déjà présentes dans le secteur, mais ici une démarche de passage d'emplois privés à des emplois publics.

Ceux qui se déclarent au chômage sont plutôt dans des séquences longues de recherche d'emploi : la médiane est à 6 mois, le premier quartile à 3 mois, le dernier à 12 mois.

En ce qui concerne les diplômes, on constate une proportion importante de diplômes au-delà du niveau minimal requis (brevet des collèges) puisque 27% possèdent un BEP, 30% un baccalauréat (partagé pour moitié entre bac technologique et bac général) et 8% un niveau supérieur (BTS/DUT), soit une proportion de sur-diplômés dans la population initiale de 38% si l'on se rapporte au baccalauréat[11].

Comme nous disposons d'une cohorte, il nous est possible d'examiner l'effet des différentes caractéristiques individuelles sur l'issue du concours. Nous procédons ici en deux temps :

- dans une première phase, nous examinons les déterminants de la probabilité d'être admissible parmi l'ensemble des inscrits (tableau 3.7), puis parmi les présents aux épreuves écrites (tableau 3.8)
- dans une deuxième phase, nous regardons les déterminants de la probabilité d'être admis à l'issue des épreuves orales parmi l'ensemble des admissibles (tableau 3.9).

Nous utilisons pour cela une modèlisation de type logit, avec comme variable dépendante d'abord « être admissible », ensuite « être admis ». Les variables explicatives testées sont le sexe, l'âge et son carré, le fait d'être né ou non en France métropolitaine, les différents niveaux de diplôme, la situation professionnelle au moment du dépôt du dossier.

Les principaux résultats sont les suivants :

- Les diplômes ont les effets attendus, à savoir que les niveaux les plus élevés ont nettement une influence positive sur la probabilité de réussite. Ces probabilités sont d'autant plus fortes que le diplôme a un caractère général. Ainsi les titulaires du bac général ont des probabilités de réussite nettement meilleures que ceux qui ont un bac professionnel.
- Etre déjà en emploi dans le secteur privé a également un impact positif sur la probabilité d'être admissible.

D'autres résultats apparaissent plus surprenants :

- Etre une femme ne joue pas sur la probabilité d'admissibilité. On aurait pu croire le contraire, puisque la proportion de femmes était plus élevée parmi les admissibles que parmi les non admissibles. Une fois contrôlé pour les diplômes, et sachant que les femmes candidates sont plus diplômées que les candidats masculins, l'effet disparaît.
- En revanche, être né en dehors de la France métropolitaine (ce qui regroupe les immigrés et les natifs des DOM) a un impact négatif significatif, même après contrôle des autres caractéristiques. Le caractère scolaire du concours, étroitement lié aux méthodes d'enseignement en France, constitue peut-être une explication à la pénalisation de cette catégorie de candidats.

Qu'en est-il à l'oral ? La population des admissibles est, comme nous l'avons vu, une population sélectionnée. La question qui se pose est de savoir si les mêmes mécanismes de sélection jouent de nouveau à l'oral. Pour cela, nous sommes donc repartis de la population des admissibles et nous avons réestimé un modèle logit avec les mêmes variables. Le résultat essentiel est qu'aucune des variables n'est significative, que ce soit le lieu de naissance, le sexe, l'âge, le diplôme ou la situation professionnelle. Cela signifie que, une fois le filtre de l'écrit passé, le passage d'admissible à admis se fait uniquement à partir des capacités

[11] Rappelons que le baccalauréat est le minimum requis pour passer les concours de catégorie B.

personnelles du candidat (manière de se présenter, de répondre aux questions…) dont on ne peut avoir aucune idée par le biais de notre questionnaire.

3. Formation continue en début de carrière : le cas des précaires.

Dans le contexte actuel de transformations des règles de gestion de la main d'œuvre dans la Fonction publique, la formation continue est appelée à jouer un rôle plus important que par le passé notamment en facilitant les mobilités internes et en contribuant à la fidélisation des agents. L'évaluation de la politique de formation des agents de l'Etat réalisée par le Conseil National de l'Evaluation conclue ainsi sur la nécessaire adaptation du système de formation continue aux enjeux actuels ; « le choc démographique que constitue pour la Fonction publique les départs en retraite des prochaines années présente des enjeux considérables pour le système de formation continue. Il s'agit premièrement de veiller à ce que l'effort important en formation initiale qu'impliquent les nouveaux recrutement ne vienne pas entamer les ressources consacrées à la formation continue. Ensuite, afin d'éviter de recréer une bosse dans la pyramide des âges de la Fonction publique, synonyme de nouveaux départs massifs en retraite dans quarante ans et de blocages de carrière particulièrement frustrants pour les agents de catégories B et C en place, il sera nécessaire de ne pas recruter que des jeunes diplômés, et donc de former des recrues qui sont en milieu de carrière. Enfin, les redéploiements fonctionnels et territoriaux, qui devraient être la conséquence tant de l'évolution démographique de l'ensemble de la population que de l'évolution de ses besoins, impliqueront des actions de formation de conversion, et de façon préventive, des actions de formation assurant l'adaptabilité et l'employabilité des agents de la Fonction publique » (p.147).

On sait que la Fonction publique est plus « généreuse » que le secteur privé en matière de formation continue : les agents accèdent davantage à la formation que les salariés du privé, et l'accès y est moins inégalitaire (Perez, 2003). Du côté de l'employeur public, la formation pourrait constituer un levier pour aider à gérer les tensions, c'est-à-dire fidéliser les nouvelles recrues, pallier les difficultés de recrutement externe et favoriser l'organisation des mobilités internes et externes. Si la formation continue peut être utilisée comme un levier par l'employeur public, on peut s'attendre à ce que les agents ne soient pas passifs au regard des opportunités de formation offertes dans ce secteur. Du point de vue des agents de la Fonction publique, nous avons envisagé plusieurs *stratégies* d'usage de la formation au regard du secteur privé, et plus particulièrement pour les nouveaux recrutés. Précisons que le terme de *stratégie* est ici entendu au sens de support d'une visée, et pas nécessairement d'un projet professionnel de moyen à long terme. Ainsi, l'accès à une formation est peut-être moins motivé par un projet professionnel formalisé que par le souhait d'être en capacité de saisir des opportunités professionnelles inconnues au moment de la décision (Germe, 2003). En ce sens, comment les nouvelles recrues du public peuvent-elles se saisir des opportunités de formation qui leur sont offertes ? Plus précisément, la formation permet-elle « d'accélérer » une mobilité régie par l'ancienneté, d'intégrer durablement la Fonction publique ou d'encourager une bifurcation vers un emploi du secteur privé ? Ces stratégies ne sont évidemment pas indifférentes aux statuts d'emploi (ie. le fait d'être stable ou précaire dans son emploi) et à la situation de déclassement, relativement fréquente dans la Fonction publique.

Nous utilisons pour répondre à ces questions l'enquête Formation Continue 2000 du Céreq et de l'INSEE. Complémentaire à l'enquête Emploi, cette enquête interroge les personnes âgées de 15 à 65 ans sur leurs pratiques de formation continue. Les informations recueillies renseignent sur le contenu et les objectifs des formations (spécialités et buts poursuivis) mais également sur la façon dont s'effectue le départ en formation (initiative, mode de financement).

La population des « entrants » dans la fonction publique est hétérogène : ils ne sont pas tous débutants ou titulaires de leur emploi. Ceci aura donc un impact sur l'accès à la formation. Il nous faut au préalable identifier les caractéristiques de cette population, constituée ici de ceux qui ont au maximum 5 ans d'ancienneté dans le poste[12]. L'examen des nouveaux recrutés du public fait apparaître deux groupes que l'expérience sur le marché du travail oppose[13]. D'une part, les « entrants » âgés de plus de 45 ans et peu diplômés, et, d'autre part, les jeunes fonctionnaires stagiaires, pas ou peu expérimentés. Le statut d'emploi contribue également à distinguer parmi cette sous-population d'un côté, les jeunes recrues embauchées en contrat aidé et de l'autre, les fonctionnaires-titulaires relativement anciens dans l'entreprise.

Nos résultats conduisent tout d'abord à confirmer, pour les nouveaux recrutés, les constats effectués pour l'ensemble des salariés, à savoir que les chances d'accéder à la formation sont supérieures dans la Fonction publique par rapport au secteur privé. Elles s'accompagnent également de durées de formation plus longues, dont on peut faire l'hypothèse qu'elles ouvrent de plus larges perspectives professionnelles. La sélectivité de la formation s'exerce aussi de façon plus forte dans le privé que dans le public, pour les entrants comme pour les « anciens ». Notamment, les salariés temporaires sont systématiquement pénalisés dans l'accès à la formation, et ce dans les deux secteurs. Par contre, être précaire dans le public n'implique pas de suivre des formations plus courtes que celles des titulaires, contrairement au secteur privé où les salariés temporaires sont doublement pénalisés. La probabilité d'accéder à une formation n'est pas plus élevée lorsqu'on est nouvellement recruté dans le public, une fois contrôlée l'influence de plusieurs variables dont le diplôme, l'âge et le statut d'emploi. La Fonction publique offre ainsi des opportunités d'accès à la formation aussi élevées, quelle que soit l'ancienneté, la formation initiale professionnelle des futurs fonctionnaires étant compensée par une participation importante des agents plus expérimentés. Dans le privé au contraire, les entrants ont un avantage sur les « anciens » de ce point de vue. Il faut enfin noter que les nouveaux recrutés passent plus de temps en formation que leurs aînés dans l'entreprise, et ce dans les deux secteurs d'emploi.

Notre question initiale portait non seulement sur les opportunités de participer à la formation mais également sur les stratégies associées à celle-ci, au-delà de celles inférées par la durée des formations dans le cadre de la théorie du capital humain. Notre apport a consisté à créer une variable multicritère afin de spécifier les visées des nouveaux recrutés de la Fonction publique lorsqu'ils suivent des formations. Il apparaît ainsi que les salariés temporaires, se forment plutôt dans l'optique d'une stabilisation dans la Fonction publique tandis que les

[12] La limite de 5 ans a été choisie afin de disposer d'un échantillon statistique plus nombreux important mais surtout pour recueillir des informations sur la formation continue des agents du public au-delà de l'année de stage obligatoire.

[13] L'expérience sur le marché du travail s'entend comme la durée écoulée depuis la sortie du système éducatif jusqu'à la date d'entrée dans l'entreprise actuelle.

« déclassés » sont sur-représentés dans les formations visant une mobilité externe. Un résultat contre-intuitif fait apparaître l'importance relative des formations débouchant sur un titre ou un diplôme pour ces derniers. On peut ainsi s'interroger sur le parcours professionnel ultérieur de ces salariés dont le « bon » appariement reposerait moins sur une accumulation de compétences spécifiques, complémentaire à leur bagage initial, que sur l'acquisition d'un nouveau titre.

La participation à la formation et les visées déclarées par les formés devraient être utilement confrontées aux trajectoires des salariés concernés. Malheureusement, les données dont nous disposons ne nous le permettent pas. Aussi, nous avons tenté d'isoler des transitions critiques et d'identifier le rôle joué par la formation. On relève ainsi que l'expérience professionnelle ne suffit pas pour entrer dans la Fonction publique et ce quel que soit le statut de l'emploi. Seule la formation formelle, au sens de débouchant sur un titre ou un diplôme reconnu, constitue un signal pertinent pour entrer dans ce secteur d'emplois. Par ailleurs, la transition d'un statut d'emploi précaire à celui de titulaire ne prend pas systématiquement appui sur la formation ; il faut chercher dans les règles administratives de gestion des corps et le caractère plus ou moins rationné des créations de poste les chances de stabilisation des nouvelles recrues précaires dans la Fonction publique.

Références

Affichard, 1981, “ Quels emplois après l’école : la valeur des titres scolaires depuis 1973? ”», *Economie et Statistique*, n°134, pp.7-27

Audier F., 1997, “ La Fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés ”, *Economie et statistique*, n°304-305.

Audier F., 2001, “ La transmission du statut dans la fonction publique” *Économie et Statistique*, n° 337-338

Bodier et Crenner, 1997, “ Adéquation entre formation et emploi, ce qu’en pensent les salariés ”, *Insee première*, n°525, 4 p.

Elliott, Lucifora, Meurs ed., 1999, *Public Sector Pay Determination Within the European Union*, , Macmillan Press

Espinasse J.M, 1994, " Enquête de cheminement, chronogrammes et classification automatique ", *Documents Séminaires du Céreq*, 99, pp. 193-218.

Forgeot et Gautié, 1996, “ Chômage des jeunes et relation formation-emploi ”, *CEE - LA LETTRE*, juin 1996, n° 43, 9 p.

Joseph O., Lochet J.F., 2002, “ Insertion dans l’entreprise et formation en cours d’emploi ” , *Note de travail Génération 92*, n°18, Céreq, janvier 2002.

Giret, 2001, “ Quelques questions autour du déclassement des sortants de baccalauréat professionnel ”, *CPC INFO*, n° 33, pp. 29-31

Grégory et Borland, 1999, Recent developments in Public Sector Labor Markets, in O. Ashenfelter and D. Carl (eds), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdamn, North Holland Elsevier Science Publisher, vol 3c, chap 48, pp 3573-3660.

Kleinholt S. 1993, “Les carrières dans la Fonction publique”, *Bref* Céreq, n°90.

Nauze-Fichet et Tomasini 2001 “ Diplôme et insertion sur le marché du travail : approches socioprofessionnelle et salariale du déclassement ”, *Economie et Statistique*, n° 304, p. 21-43.

Perez C. (2003), “ La formation continue des agents de la Fonction publique au miroir du secteur privé”, *Formation Emploi*, n°81.

Chapitre 1. Cadrage institutionnel et statistique

Florence Audier, UMR Matisse, Université Paris 1/ CNRS

1. Les modes de recrutements dans la fonction publique. Quelques notions, quelques rappels

Les recrutements dans la fonction publique - ou plutôt dans les trois fonctions publiques : Etat, territoriale, hospitalière - obéissent à des règles spécifiques, qu'il s'agisse des recrutements de fonctionnaires, de contractuels, et même de « non-titulaires ». L'existence de ces règles a des conséquences importantes sur l'attractivité de la fonction publique : en effet, pour rejoindre la fonction publique, il faut non seulement évidemment le souhaiter, mais encore, le plus souvent, satisfaire à un certain nombre de conditions de nationalité, d'âge, de diplômes… bref, il faut être déclaré apte à concourir pour devenir fonctionnaire, ou apte à postuler à un emploi public. Dès lors, sauf par le recours aux sondages d'opinions, il est impossible de mesurer quelle est par exemple la proportion des jeunes qui désireraient « entrer dans la fonction publique » s'ils n'intériorisaient pas le barrage que représente la forte exigence en termes de diplômes, et le taux particulièrement élevé de « sélectivité » à l'entrée. Seuls peuvent être mesurés le nombre de candidats qui se présentent aux concours, et le nombre de lauréats.

Dans la suite de ce texte, nous mettons en exergue quelques éléments dont la connaissance nous parait utile lorsqu'on aborde l'accès à la fonction publique

Fonction publique de carrière et fonction publique d'emploi

De manière générale, on peut distinguer deux grands « systèmes de fonction publique » : le système de l'emploi et le système de la carrière.

- *Le système de l'emploi* rapproche les modes de gestion de l'emploi dans la fonction publique de ceux du privé : l'administration recrute et gère son personnel sans prendre en compte la spécificité que représente son caractère de service public. L'administration, comme tout autre employeur, décrit l'ensemble de ses emplois, les tâches, les qualifications et les rémunérations, et procède à des recrutements afin de satisfaire à ces exigences : le recrutement des agents de l'administration se fait ainsi dans le but d'*occuper un de ces emplois*, sans garantie aucune de progression dans la carrière. L'agent recruté est considéré comme étant le plus apte à occuper *un emploi particulier*, il est recruté par *contrat*, sans garantie de durée. Et, de même qu'il est libre de quitter son emploi, sous réserve de respecter des modalités inscrites dans son contrat, l'administration peut mettre fin à ses fonction en cas de suppression de son emploi, ou encore parce qu'elle considère que le salarié ne fait plus l'affaire, ou qu'elle n'en a plus besoin. *A contrario*, tant qu'il occupe l'emploi pour lequel il a été recruté, la situation de l'agent ne peut être modifiée, en particulier *on ne peut pas lui confier de nouvelles fonctions sans conclure un nouveau contrat*.

Ce système de *fonction publique d'emploi* est dit « ouvert » compte tenu du caractère contractuel et réversible des liens entre l'employeur et le salarié. Il a paradoxalement pour inconvénient, entre autres, d'introduire une forte rigidité dans l'affectation des agents - qui ne

peuvent être simplement mutés de postes en fonction des besoins, de leurs aptitudes ou de leurs goûts. Cela semble être de nature à constituer un frein à la progression de carrière et à la mobilité. Par ailleurs, ce système peut priver l'administration de personnel permanent ayant acquis une familiarité avec les procédures et les responsabilités administratives, après avoir occupé une succession de postes au sein de l'administration. Enfin et surtout, ce système met en question la spécificité généralement reconnue aux fonctionnaires qui, loin d'être des salariés comme les autres, sont dépositaires d'une mission de service public, et doivent de ce fait être à l'abri de toute pression pour pouvoir assumer leur fonction en toute indépendance, disponibilité, et équité vis-à-vis des usagers. Ce que souligne, par exemple, le fait que les fonctionnaires ne perçoivent pas un salaire, mais un traitement, et qu'ils ne sont pas soumis au droit du travail « ordinaire ».
Ces éléments expliquent sans doute que le *système de l'emploi* ne prévaut pas du tout dans l'Union Européenne, y compris en Grande Bretagne : parmi les pays de l'OCDE, seuls les Etats-Unis (pour une partie des emplois des Etats), ou encore la Suisse semblent l'avoir adopté.

Le système de la carrière, auquel se rattache le système français dans chacune de ses trois composantes, et plus largement le système occidental, diffère du précédent dans la mesure où les agents sont recrutés dans la fonction publique non pas pour occuper un poste vacant, ou bien une fonction particulière, mais pour y *faire « carrière »*. Ce système est donc *a priori* particulièrement attractifs de par la garantie d'emploi qu'il procure, mais aussi notamment pour les personnes qui, en raison de circonstances personnelles ou économiques, n'ont pu poursuivre leurs études aussi loin que souhaité. Par le biais des promotions internes ou des concours internes (cf. infra), ils seront susceptibles - au moins en théorie - d'accéder à des responsabilités et des carrières hors de portée à l'origine, compte tenu de l'insuffisance de leurs diplômes.

Il a pour corollaire le fait que les candidats à un concours national ignorent généralement quelle sera précisément leur affectation, y compris leur premier poste, et que leur recrutement risque d'être assorti d'une obligation de formation professionnelle post-recrutement, sans que celle-ci soit nécessairement choisie (sur les modalités d'affectation et leurs conséquences, cf. infra).

Dans ce système de la « carrière », les personnes ayant satisfait aux épreuves du concours, et qui sont recrutées, sont intégrées dans une hiérarchie de grades, de corps, ou de cadres d'emplois ; elles ont donc vocation à occuper non pas un emploi, mais divers postes, de niveau variable. A ces divers niveaux d'emplois, qui offrent des possibilités théoriques de promotion tout au long de la carrière, sont associés des niveaux de rémunération, (en France selon la technique des « points d'indice »). Dès lors, les agents ne sont pas en relation contractuelle avec leur employeur, ils n'ont pas de contrat, mais sont « nommés » par l'autorité administrative dépositaire du pouvoir de nomination ; leurs droits et obligations sont régis par un statut et des règlements, unilatéralement fixés par l'administration, qui s'imposent à tous de façon systématique et impersonnelle. Les droits et obligations qui s'y rapportent sont dictés par les nécessités du service public, et peuvent évoluer avec le temps.

Remarques : certaines dérogations permettent néanmoins en France l'application d'un système s'apparentant à celui des emplois pour le recrutement momentané de personnels ayant des prérogatives politiques, comme les emplois à la discrétion du gouvernement, ou encore pour la haute fonction publique territoriale, permettant ainsi aux exécutifs régionaux, départementaux ou encore municipaux de choisir leurs collaborateurs librement. Les règles qui s'appliquent alors concernent non pas un ensemble de fonctionnaires ayant vocation aux mêmes grades, mais un ensemble d'emplois auxquels ont vocation certains fonctionnaires,

sans pour autant que l'affectation à ces emploi entraîne leur titularisation dans un grade correspondant.

Par ailleurs, dans le cadre de la liberté de délibération des exécutifs locaux, les tentations semblent fortes, au sein de certains de ces exécutifs, de s'affranchir des règles de recrutements par concours via des jurys relativement indépendants, pour privilégier les recrutements directs de « hors-statuts ». Ces recrutements ne sont évidemment pas de même nature que ceux concernant les personnels temporaires, ou encore les bénéficiaires des politiques de l'emploi.

Des vagues successives de résorption des non-titulaires sont intervenues dans le passé, afin de réduire le nombre des « hors-statut », avec comme méthode privilégiée la mise en œuvre de « concours réservés ».

Dire qu'il s'agit d'une fonction publique de carrière et non pas d'une fonction publique d'emploi signifie qu'il n'y a pas nécessairement coïncidence entre la fonction confiée à un agent, et son grade : c'est ce qui est communément évoqué par l'expression « dissociation grade-fonction ». Le grade est personnellement attribué au fonctionnaire et lui confère des droits, tandis que l'emploi se réfère au service à remplir. La carrière des fonctionnaires se déroule alors par franchissement de grades et de corps, selon des procédures « au choix », ou bien par concours internes

Le recrutement des fonctionnaires en France

Le système de recrutements français ne tend donc pas, en principe, à sélectionner des spécialistes destinés à occuper un emploi particulier au sein de l'administration, correspondant strictement à leur qualification, mais au contraire à rechercher des *généralistes* ou en tous cas des *spécialistes capables d'évolution*, et aptes à « *faire carrière* » en occupant une succession de postes différents. D'où des modalités de recrutement obéissant à des règles très précises.

D'une façon générale, les recrutements dans la fonction publique obéissent au principe fondamental, posé dès la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, d'égalité des citoyens devant l'accès aux « places et emplois publics, selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents ». C'est encore ce principe, toujours réaffirmé dans les Déclarations ultérieures, qui fonde la règle du *concours*, qui figure dans la loi « refondatrice » du 13 juillet 1983 : « les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogations prévues par la loi » . Le concours se distingue de l'examen par le fait que les candidats entrent en compétition pour l'attribution d'un nombre limité de « places ». Un jury unique compare et classe les candidats qui ont été admis à concourir, c'est-à-dire qui répondent aux critères exigés pour se présenter au concours. Ces critères sont, pour une part, généraux (il s'agit principalement de clauses relatives à la nationalité, à la jouissance des droits civiques, à l'absence d'incompatibilités pénales…) et, pour une autre part, spécifiques à chaque concours (il s'agit parfois de conditions d'aptitudes physiques, le plus souvent de conditions d'âge, et toujours de conditions de diplômes). Mais pour que ceux qui répondent aux critères permettant de se présenter aux concours puissent entrer dans la fonction publique, il faut encore qu'ils soient sélectionnés, recrutés et nommés stagiaires puis titularisés. A chacune de ces phases correspondent des règles et des contraintes, parfois des spécificités liées à chacune des fonctions publiques.

La règle veut donc que les fonctionnaires soient recrutés par concours, même si tous les concours ne sont pas des concours de recrutement. Il existe en effet *plusieurs types de concours* : concours externes, concours internes (plutôt destinés à la promotion des personnels déjà en fonction), « troisièmes concours » (destinés à des personnes disposant de certaines expériences professionnelles particulières) ou concours réservés (qui sont généralement ouverts pour régulariser des situations individuelles atypiques) ; leurs modalités peuvent également varier, avec des concours sur titres et travaux, et des concours sur épreuves. Pour autant, chacun des concours ouvert fait l'objet d'un règlement particulier, destiné à en fixer les modalités et les procédures, à garantir l'égalité des candidats, et à prévenir toute forme de discrimination.

Des *dérogations* au principe de recrutement des fonctionnaires par concours sont toutefois prévues dans chacune des fonctions publiques, qu'il s'agisse de nommer (en nombre limité) des fonctionnaires au « tour extérieur », de recruter des personnes victimes d'handicaps particuliers dans des « emplois réservés », ou encore, de façon ponctuelle, ou encore lors de la constitution initiale de « nouveaux corps » ou « nouveaux cadres d'emploi » (cf. infra).

Une fois la sélection opérée par le biais du concours, les situations d'entrées dans l'emploi divergent selon le type de fonction publique et/ou le corps ou cadre d'emploi concerné.

C'est ainsi que, le plus souvent, *dans la fonction publique de l'Etat et dans la fonction publique hospitalière*, les ouvertures de concours correspondent à des créations budgétaires (emplois nouveaux) ou à des remplacement « définitifs » d'agents (ceux-ci sont partis en retraite, ou ont muté vers un autre poste, ou sont en congés longue durée…). Le nombre de postes mis au concours correspond donc exactement à ces possibilités de recrutement. Le jury étant souverain, tous les postes ne sont pas nécessairement attribués si le jury estime que les candidats « ne sont pas bons », mais nul ne peut être nommé dans un corps ou un cadre d'emploi pour lequel il n'a pas concouru, et le jury ne peut pas retenir davantage de lauréats que de postes disponibles (il peut seulement constituer des « listes complémentaires »). Une fois les résultats proclamés, les nominations se font souvent par « ordre de mérite », c'est-à-dire que les lauréats choisissent les postes qu'ils souhaitent rejoindre, selon leur ordre de classement au concours. Lorsqu'ils se présentent au concours, les candidats ignorent donc généralement tout de leur futur emploi *concret*, en particulier de sa localisation géographique précise

On note toutefois quelques exceptions à cette procédure, par exemple pour le recrutement des enseignants-chercheurs. Dans ce dernier cas, les concours sont totalement « déconcentrés » c'est-à-dire que chaque université organise ses propres concours, et sélectionne un nombre de candidats correspondant au nombre de postes qui lui ont été attribués par le ministère (les concours sont strictement encadrés par les textes), à charge, pour le ministère, de procéder aux actes juridiques ad'hoc en vue de la nomination de ces nouveaux fonctionnaires. Dans ce cadre, les conditions requises pour poser sa candidature sont renforcées : outre les conditions « standard », notamment de diplôme, les candidats doivent figurer sur une *liste* dressée par le Conseil National des Universités (CNU), qui les autorise (habilite) à concourir.

Alors que dans la fonction publique de l'Etat les postes ouverts au concours sont tous destinés à être pourvus (un concours, un poste), dans la *fonction publique territoriale*, en revanche, le recrutement se fait selon une procédure très différente, qui évoque par certains aspects celle des universités. A une très grande différence près toutefois : alors que, dans le cas universitaire, l'inscription sur la liste d'aptitude se situe *avant* le concours (le CNU n'est pas un jury de concours), et que tous les lauréats du concours sont recrutés, dans la fonction

publique territoriale, au contraire, les lauréats du concours sont classés non pas par ordre de mérite mais par ordre alphabétique sur une liste de « reçus ». Réussir au concours permet en conséquence d'être inscrit sur une liste d'aptitude, condition nécessaire pour postuler à une emploi de fonctionnaire, mais non suffisante pour être recruté : même si normalement aucune collectivité ne doit recruter en dehors de la liste, figurer sur celle-ci n'ouvre pas automatiquement la garantie d'être recruté,: il faut encore que les lauréats trouvent un poste, en vertu de l'autonomie de gestion des collectivités locales. Ils doivent donc démarcher les futurs employeurs, et « gagner » leur recrutement. S'ils n'y parviennent pas, ils perdent le bénéfice de leur concours au bout d'un an ou deux ; s'ils trouvent un poste, une fois titularisés, c'est-à-dire une fois leur période de stage accomplie, ils deviennent des fonctionnaires territoriaux, bénéficiant de la garantie de l'emploi, tout en restant soumis à la même obligation de retrouver un poste - avec l'aide éventuellement de la « bourse des emplois » gérée par le Centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT) - si leur poste venait à disparaître au sein de la collectivité qui les emploie.

Par ailleurs, il faut mentionner que de nouvelles procédures offrent la liberté de recruter de façon tout à fait décentralisée des fonctionnaires de niveau très modestes (comme les agents de service, ou d'autre cadres d'emplois du « bas de l'échelle » qui n'impliquent pas la possession d'un diplôme), sans passer par la lourde procédure des concours.

Dès lors, il devient très complexe d'évaluer les recrutements « nets » de fonctionnaires : la détermination du nombre de postes ouverts au concours est en effet fonction des postes budgétaires votés par l'instance délibérative, du nombre de candidats encore inscrits sur la liste d'aptitude à l'issue du concours précédent, c'est-à-dire de ceux qui n'ont pas trouvé de collectivité pour les recruter ; du nombre de fonctionnaires du même cadre d'emploi pris en charge à la suite d'une suppression d'emploi, ou d'une non-réintégration à l'issue d'un congé ou d'un détachement, qui émargent à la « bourse des emplois » ; des besoins prévisionnels des collectivités, tels qu'ils ont été communiqués et avalisés par les organisateurs des concours que sont le Centre National de la Fonction Publique Territoriale ou les Centres de gestion régionaux.

Le recrutement des agents non-titulaires.

On sait que les agents non-titulaires, c'est-à-dire non fonctionnaires et/ou non régis par un statut, représentent une fraction non négligeable des agents publics, particulièrement dans la fonction publique territoriale (les fonctionnaires y représentent environ 70% des effectifs, les autres étant soit des non-titulaires, soit des bénéficiaires d' « emplois aidés »).

Les cas où ce type de recrutement est autorisé sont énumérés dans les textes, dont le non respect peut être le cas échéant sanctionné. Il s'agit en général soit de remplacer momentanément un fonctionnaire indisponible (maladie, congés familiaux, temps partiel), ou encore de répondre à un besoin d'emploi momentané (saisonnier, occasionnel, temporaire..). Sont aussi concernés les recrutements pour accomplir des tâches pour lesquelles il n'existe pas de corps ou de cadres d'emploi, ou lorsque la nature des besoins du service le justifie, ou encore lorsqu'on n'a pu trouver de fonctionnaire pour pourvoir le poste. Dans ces derniers cas, il s'agit plutôt de personnels de haut niveau (catégories A). C'est également le cas, comme il a déjà été dit, pour les recrutements sur emplois fonctionnels ou sur postes de « cabinet ». Dérogent également à la règle générale des emplois de statut fonctionnaires les recrutements dans les communes de moins de 2000 habitants pour des emplois de moins de

30 heures/semaine, ainsi que les « assistantes maternelles » (ce sont les personnes « agréés » qui gardent les enfants à leur domicile pendant que leurs parents sont au travail).

Contrairement aux fonctionnaires qui font l'objet d'un arrêté de nomination, l'acte de recrutement est un contrat, mais il s'agit généralement d'un contrat-type, qui ressemble davantage à un « statut de non-titulaire » qu'à un contrat *intuitu personae*. Sauf pour les cas de remplacement, il s'agit le plus souvent d'un contrat de trois ans au maximum, avec un seul renouvellement. Dès lors, certains concours sont destinés à « régulariser » des contractuels, c'est-à-dire que les postes sont mis au concours - ou bien créés par la collectivité territoriale - dans la perspective de recruter sur un poste de fonctionnaire un non-titulaire déjà en place.

A côté de ces personnels « hors-statuts » de droit public, les collectivités territoriales peuvent également recruter, dans une certaine mesure, des personnels de droit privé, comme par exemple des « emplois-jeunes », des Contrats Emploi-solidarité ou consolidés, des apprentis….

Catégories, statuts particuliers, corps, grades, cadres d'emploi

Il s'agit de notions qui se réfèrent à des *modalités de classement* spécifiques au sein de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, qui constituent respectivement les titres II, III et IV du statut de la fonction publique de 1983-1984, le titre I étant consacré aux dispositions communes à toute la fonction publique. (La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 - Titre I du statut général fixe les droits, garanties et obligations de l'ensemble des fonctionnaires ; les dispositions statutaires particulières relèvent de trois lois : n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour l'Etat (titre II) ; n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale (titre III) ; n° 86-33 du 9 janvier 1986 pour la fonction publique hospitalière (titre IV)

Les fonctionnaires sont tous classés en grandes *catégories* désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A, B, C : la catégorie A - généralement ouverte au recrutement des personnes possédant au moins un diplôme de niveau Bac+3 - correspond à des fonctions d'encadrement, d'expertise, de direction ; la catégorie B - qui nécessite, au recrutement, un niveau au moins égal au baccalauréat - correspond à des fonctions d'application ou d'encadrement moyen ; enfin la catégorie C regroupe, en théorie au moins, des fonctions d'exécution, avec une recrutement au minimum au brevet des collèges (la catégorie D correspondant à l'origine à un recrutement sans condition de diplôme ayant été supprimé). Dans le but de clarifier les procédures de recrutement et de promotion, sont récemment apparues des sous-catégories, matérialisées par des signes + : A+, B+, afin d'afficher plus finement les niveaux requis. Les concours A+ s'adressent aux anciens élèves de l'ENA et des grandes écoles à caractère technique (Polytechnique, ponts, mines, ENSAE) ; pour les B+, il s'agit de concours pour lesquels le niveau minimal requis est Bac+2. A toutes ces grandes catégories correspondent des intervalles indiciaires, donc des intervalles de rémunération.

Au-delà de leur classement dans un groupes (A, B , C), il faut noter que les fonctionnaires appartiennent nécessairement à des *corps*, ou, concernant les fonctionnaires territoriaux, à des *cadres d'emploi*. Et c'est en ces termes que sont libellées les ouvertures de concours de recrutement.

Les *corps* regroupent les fonctionnaires « soumis au même statut particulier, et ayant vocation aux mêmes grades » ou classes (par exemple, les agents technique de première classe, ou encore le grade d'auditeur ou de rédacteur de seconde classe…). Les fonctionnaires

qui appartiennent aux mêmes corps sont donc appelés à faire la même carrière au sein de leur corps, sans préjuger des possibilités de promotion de classes, de grades et de corps, selon des procédures « au choix » ou encore par concours internes. Les corps, dans la fonction publique de l'Etat, particulièrement nombreux (ils sont organisés en 1500 statuts particuliers différents, mais 70% des effectifs appartiennent à moins de 30 corps), regroupent donc des fonctionnaires ayant la même formation, approximativement le même métier, et vocation à occuper approximativement les mêmes emplois

La notion de *cadre d'emploi* est une institution originale, propre à la fonction publique territoriale, qui date de 1987. Créés en vue de rendre plus aisée l'adaptation du statut à la multiplicité des employeurs que sont les communes, départements, régions…, ils marquent la spécificité de la fonction publique territoriale par rapport à la fonction publique de l'Etat. Sont ainsi regroupés dans un même cadre d'emploi (il en existe 59) « les fonctionnaires soumis à un même statut particulier, titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois » dans toutes les institutions où les fonctionnaires territoriaux ont vocation à être employés. Les fonctionnaires titulaires d'un grade ont la possibilité d'y occuper certains emplois qui correspondent à leur grade (comme par exemple le cadre d'emploi de rédacteur territorial, ou encore d'ingénieurs divisionnaires de seconde classe…). Les cadres d'emploi, tout comme les corps, peuvent regrouper plusieurs grades. Ceux-ci sont répartis non seulement en trois grandes catégories qui représentent des « niveaux » A, B, C, (comme dans la fonction publique de l'Etat), mais aussi et surtout ils sont classés en grands types d'activité nommés *filières* et, le cas échéant, par *secteurs* à l'intérieur d'une même filière. Cette division complexe est destinée à mettre en évidence les différents grandes familles de « *métiers* » de la fonction publique territoriale.

On distingue actuellement 9 filières, d'effectifs très différents, mais leur nombre peut être amené à croître en fonction de l'évolution de la décentralisation : la filière administrative, la plus nombreuse, la filière technique, la filière culturelle (composée de trois secteurs), la filière médico-sociale (également séparée en trois secteurs), la filière sportive, la filière incendie et secours, la police municipale, la filière animation. Devrait probablement s'ajouter prochainement à la liste une filière destinée à regrouper les emplois non-enseignants de l'éducation nationale travaillant dans les lycées et collèges (les IATOS) Chacune des filières comprend plusieurs cadres d'emploi de niveau A, B, et C, ainsi que différents grades. Les personnels qui en dépendent peuvent être amenés à travailler aussi bien au sein des communes (de loin les plus nombreux), que des départements, des régions, des structures intercommunales, ou encore des OPHLM etc…

Tableau récapitulatif des filières et cadres d'emploi de la fonction publique territoriale

filières	cadres d'emploi	catégorie
technique	Ingénieurs	A
	Techniciens	B
	contrôleurs de travaux	B
	agents de maîtrise	C
	conducteurs de véhicules	C
	gardiens d'immeubles	C
	agents de salubrité	C
	agents techniques	C
	agents d'entretien	C
administrative	Administrateurs	A
	Attachés	A
	secrétaires de mairie	A
	Rédacteurs	B
	adjoints administratifs	C
	agents administratifs	C
culturelle	conservateurs des bibliothèques	A
	conservateurs du patrimoine	A
	attachés de conservation du patrimoine	A
	Bibliothécaires	A
	Directeurs d'établissements d'enseignement artistique	A
	professeurs d'enseignement artistique	A
	assistants spécialisés d'enseignement artistique	B
	assistants d'enseignement artistique	B
	assistants qualifiés de conservation	B
	assistants de conservation	B
	agents qualifiés du patrimoine	C
	agents du patrimoine	C
sociale	conseillers socio-éducatifs	A
	assistants socio-éducatifs	B
	éducateurs de jeunes enfants	B
	moniteurs-éducateurs	B
	agents sociaux	C
	agents spécialisés des écoles maternelles	C
médico-sociale	Médecins	A
	Psychologues	A
	coordinatrices de crèches	A
	sages-femmes	A
	Infirmiers	A
	Rééducateurs	B
	Puéricultrices	B
	auxiliaires de puériculture	C
	auxiliaires de soins	C

médico-technique	biologistes, pharmaciens, vétérinaires	A
	assistants médico-techniques	B
	aides médico-techniques	B
sportive	conseillers des APES	A
	éducateurs des APES	B
	opérateurs des APES	C
police municipale	agents de police municipale	C
	gardes-champêtres	C
animation	Animateurs	B
	adjoints d'animation	C
	agents d'animation	C

Quant à la fonction publique hospitalière, on doit noter qu'elle est régie par l'ensemble des procédures généralement appliquées dans la fonction publique, avec généralement des corps et des grades, mais adaptées aux missions spécifiques qu'elle a en charge, d'où des dérogations relativement nombreuses. Il en est ainsi, par exemple, du caractère extensif du recours à des personnels contractuels, ou encore l'absence de corps nationaux, à l'exception du corps des personnels de direction. A noter également que certains emplois échappent à la classification en corps, pour ce qui concerne entre autres d'emplois locaux créés par l'assemblée délibérante. De façon plus large, on doit prendre garde au fait que le champ d'application du statut *ne comprend pas tout le personnel* travaillant à l'hôpital (en sont exclus par exemple les médecins, pharmaciens, biologistes… qui possèdent des statuts spécifiques, et s'étend bien au-delà de l'hôpital (au-delà des établissements sanitaires, sont concernés certains établissements sociaux et médico-sociaux).

Quelques éléments de méthodologie

Les différentes phases de cette étude ont fait appel à des sources et à des méthodologies diversifiées. Toutefois, elles ont en commun de s'appuyer sur des données recueillies auprès des *individus*. Certes, certaines sources administratives auraient pu être également utiles, mais

- elles ne contiennent pas tous les éléments qui ont paru indispensables à mobiliser dans les différentes approches que nous proposons dans cette étude.
- elles sont surtout totalement hétérogènes : ce qui est disponible pour la fonction publique de l'Etat ne l'est pas pour la fonction publique territoriale ou hospitalière, et réciproquement. En particulier, les informations disponibles pour la FPT sont collectées par l'administration par voie d'enquêtes, tandis que pour l'Etat il s'agit généralement de fichiers administratifs.

Concernant les données générales, et en particuliers celles relatives à la caractérisation de l'emploi dans la fonction publique prise globalement et dans ses principales composantes, la source utilisée est, classiquement, l'enquête Emploi, avec les précautions et les traitements qui sont spécifiés dans le chapitre concerné. Seule cette source, qui présente à l'évidence des inconvénients notamment pour ventiler de façon tout à fait fiable les effectifs entre les trois fonctions publiques, permettait d'esquisser une comparaison « public-privé », comparaison privilégiée dans cette approche.

Pour la partie qui traite des première années de vie active des jeunes, c'est l'enquête « Génération 98 » du CEREQ qui a été mobilisée en dépit de certaines lacunes dans son champs, selon une méthodologie qui est précisée dans le cours du chapitre.
Enfin, tout ce qui a trait au rôle de la formation continue s'appuie sur l'annexe spécifique à l'Enquête emploi de l'année 2000.
Quant à l'étude sur les candidatures aux concours de l'administration pénitentiaire et du CNFPT, et à l'investigation auprès des élèves des IPAG, il s'agit évidemment d'un recueil d'information original réalisé spécialement pour cette recherche, à partir de questionnaires proposés aux candidats ou futurs candidats à des concours de la fonction publique.

Eléments bibliographiques :

Ayoud Eliane, *La fonction publique en vingt principes*, Paris, Frison-Roche, 1998
Delblond A., *La fonction publique de l'Etat*, Paris, L'Ermès, 1994
DGAFP, *La fonction publique de l'Etat*, Rapport Annuel, Paris, 1994-2002
Lachaume J.-F., *La fonction publique*, Paris, Dalloz, 2000
Pelletier P, Thual R., *les agents non-titulaires des trois fonctions publiques*, Paris, Berger-Levrault, 2002
Rouban L., *La Fonction Publique*, Paris, La découverte, 1996
Shrameck O., *La fonction publique territoriale*, paris, Dalloz, 1995
Statut Général de la Fonction publique, Paris, *Journal Officiel*, mise à jour 15 septembre 1999 et 3 mai 2002
Stingre D., *La fonction publique hospitalière*, Paris, PUF, 1999
Vital-Durand E., *Les collectivités territoriales en France*, Paris, Hachette, 2000

2. L'emploi et les recrutements dans la fonction publique. Aspects nationaux et régionaux

Résumé

La fonction publique en France regroupe un peu plus d'un salarié sur cinq (21,7% en 2002). Il s'agit donc d'une « source » d'emploi particulièrement importante, en particulier pour les femmes qui sont, selon les années, entre 27 et 29% à y travailler (le taux de féminisation des emplois de la fonction publique étant de plus de 15 points supérieur à celui du privé).

Plus du quart des emplois de la fonction publique est occupé par des enseignants ou des chercheurs et assimilés – davantage chez les femmes (27,5%) que chez les hommes (23,4% en 2002). Cette particularité de la fonction publique explique en partie le fait que les diplômés y sont proportionnellement nettement plus nombreux que dans le privé (43% de diplômés de l'enseignement supérieur dans la fonction publique, contre 23% dans le privé) : hors enseignants et chercheurs, les structures par niveau de diplôme du privé et du public sont plus proches, bien qu'un écart encore significatif subsiste (dans le privé, en 2002, 38% de titulaires d'au moins le baccalauréat contre 44% dans la fonction publique, 24% de sans diplômes dans le privé contre 18% dans la fonction publique). Au total, alors que la grande majorité des emplois du privé sont des emplois d'ouvriers et d'employés (respectivement 31% et 36% en 2002), dans la fonction publique, en revanche, les effectifs sont majoritairement des cadres (21%) et des membres de professions intermédiaires (32%). Il en résulte que 30% environ des cadres et PI travaillent dans la fonction publique, alors que ce n'est le cas que de 26% des employés et de …6% des ouvriers. La fonction publique concentre donc, en raison principalement des missions qui lui sont dévolues, une part importante de l'emploi le plus qualifié.

La place de la fonction publique dans l'emploi salarié varie considérablement d'une région à l'autre, même si la nature des fonctions assumées par les salariés de la fonction publique à travers tout le territoire est relativement similaire, en vertu du principe d'égalité de traitement des citoyens.

C'est en Alsace que celle-ci est la plus faible – 17% des salariés de la région – alors que c'est dans le Limousin qu'elle est la plus élevée, puisque 27% des salariés de cette région appartiennent à la fonction publique. Avec, pour conséquence, le fait que c'est en Limousin que la place de la fonction publique dans l'emploi féminin est la plus élevée (34%) alors que c'est en Alsace qu'elle est la plus faible (21%). Dans les autres régions, la place de la fonction publique se situe entre ces deux extrêmes, avec, de façon générale, une taux d'emploi dans la fonction publique plutôt faible dans les grandes régions industrielles, et nettement plus élevé dans les régions plus rurales. En dépit de son rôle majeur dans la centralisation de l'infrastructure administrative et de l'implantation des sièges des ministères, l'Ile de France se situe, avec 20% des effectifs salariés, en dessous de la moyenne nationale. Sans doute la fonction publique contribue-t-elle a conserver de l'activité dans certaines régions déficitaires en emplois « privé », en même temps qu'elle crée les conditions minima d'un maintien d'une population qui serait peut-être tentée de se délocaliser si les services publics étaient affaiblis.

A noter que, tout comme le privé, la fonction publique concentre la moitié de ses effectifs dans un nombre très limité des régions qui sont d'ailleurs *grosso modo* les mêmes : Ile de France, PACA, Nord-Pas-de-Calais et Pays de Loire ou Bretagne.

Les enseignants, partout fortement représentés, regroupent entre 18 et 34% des emplois de la fonction publique et 4 à 7% des emplois salariés (tous secteurs confondus). L'ampleur de leur présence dans les différentes régions semble davantage refléter les contrastes régionaux d'ordre démographique, les écarts entre les taux de scolarisation, ou bien encore le niveau de développement de l'emploi salarié, que la plus ou moins grande diffusion des services publics ou administratifs en général : les régions où les enseignants sont relativement plus représentés sont aussi le plus souvent des régions où la place de la fonction publique est relativement faible. Quoi qu'il en soit, les métiers de l'enseignement ont offert des emplois en nombre non seulement pour les femmes mais aussi pour les hommes les mieux formés.

Les trois composantes de la fonction publique – la fonction publique de l'Etat, territoriales, et hospitalière – présentent des caractéristiques soci-démograghiques assez contrastée en dépit de l'existence de clauses communes dans les statuts qui régissent leur personnel.

Globalement, selon la méthodologie adoptée pour ventiler les effectifs entre les trois composantes, la fonction publique de l'Etat rassemblerait environ 57% des effectifs, la fonction publique territoriale 28%, et la fonction publique hospitalière 15%

L'importance régionale des trois composantes de la fonction publique est sensible à la démographie et au caractère plus ou moins urbain ou rural des régions. La fonction publique de l'Etat, qui représente la majorité des emplois (57%), en raison notamment de la présence en son sein de presque tous les enseignants (hors enseignants l'Etat regroupe 45% des emplois de la fonction publique), est très largement déconcentrée. Sa place parmi l'ensemble de la fonction publique varie selon les régions, avec un maximum en Ile de France, dû à la localisation des administrations centrales des ministères.

Du point de vue des structures d'emplois, il est à noter que la fonction publique territoriale compte nettement moins d'emplois qualifiés que les deux autres composantes, et se rapproche ainsi de la structure des emplois du privé.

La fonction publique n'occupe qu'une place relativement modeste parmi les recrutements. Celle-ci est toutefois d'autant plus importante que le niveau de formation est élevé.

Le taux d'entrée dans la fonction publique – c'est-à-dire la part de ceux qui ont un an d'ancienneté ou moins parmi l'ensemble des effectifs – n'est que de 10% alors qu'il dépasse 17% dans le privé. Cette faiblesse du taux de renouvellement des effectifs est dû non pas à la moindre attractivité du « secteur » mais à la plus grande stabilité des effectifs et à la restriction du nombre de postes offerts. Toutefois, dans certaines régions – notamment celles où la part de la fonction publique parmi l'emploi est la plus élevée – la place de la fonction publique parmi les recrutements peut atteindre 15/20%, et même avoisiner le quart des entrées, comme en Limousin. Au contraire, dans les grandes régions a forte activité, leur part est nettement moindre.

C'est principalement pour ceux qui possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur que la fonction publique représente un débouché substantiel : elle a procuré près d'un poste sur quatre en moyenne nationale aux diplômés de l'enseignement supérieur, et même 45 à 50% des débouchés à ces mêmes diplômés dans certaines régions comme en Pïcardie, Limousin ou Auvergne. A noter qu'en 2001-2002 se sont un tiers des diplômés de l'enseignement supérieur qui ont été recrutés par le privé qui se sont implantés en Ile de France, alors que ce n'est le cas que de 22% de leurs homologues qui ont été recrutés dans la fonction publique. Là encore, la place des enseignants et assimilés est majeure : 32% des

femmes et 27% des hommes qui ont été recrutés dans la fonction publique ont été recrutés dans ce cadre.

Du point de vue des débouchés offerts aux jeunes sortant de l'appareil de formation, qui constituent le « vivier » du recrutement dans la fonction publique, celle-ci occupe une place majeure : en moyenne 15% de ceux qui sont en emploi 9 mois environ après leur sortie des études sont dans la fonction publique, avec de très grands écarts selon le niveau de formation. En effet, à peine 3% des sans diplômes y ont trouvé un emploi, contre 38% des titulaires d'une licence ou plus.

*

* *

Réfléchir à l'attraction de la fonction publique, ainsi qu'aux déterminants des entrées dans la fonction publique, nécessite de prendre en considération les grandes tendances de l'emploi et des qualifications dans ce « secteur », si possible par comparaison avec le secteur privé. C'est à quoi ce premier chapitre se consacre.

Durant l'année 2000 - qui se caractérise pourtant par une conjoncture relativement bonne en matière d'emploi - 875 000 dossiers de candidatures « externes » ont été retirés auprès de la direction chargée des concours de recrutements dans la seule fonction publique de l'Etat, et 590 000 personnes ont participé aux épreuves de sélection. Pour la fonction publique territoriale, tout laisse penser que le nombre de candidatures aux concours excède aussi très largement le nombre de possibilités. De plus, on sait que le concours n'est pas la seule voie d'accès à la fonction publique, puisque non seulement certains des emplois correspondant aux grades et cadres d'emplois les moins élevés peuvent être pourvus dorénavant « directement », mais aussi du fait de la large présence de non-titulaires. Les sondages réalisés sur l'attractivité de la fonction publique (qui indiquent que trois jeunes sur quatre souhaiteraient travailler dans la fonction publique[14]), et les statistiques portant sur le nombre des candidats montrent combien l'attractivité qu'exerce la fonction publique, principalement auprès des jeunes qui arrivent sur le marché du travail à l'issue leurs études - ou bien après quelques années de transition - est considérable. Pourtant, dans le cas de l'Etat, l'entrée s'avère particulièrement sélective et les conditions de mises au travail contraignantes, puisque moins d'un candidat aux concours sur dix accèdera à un emploi de titulaire, et que la plupart des lauréats ignorent à l'avance leur futur lieu d'exercice. Quant aux postulants à un emploi dans les collectivités locales, ils devront encore, s'ils réussissent leur concours, entamer des démarches pour rechercher un poste auprès d'une collectivité, afin d'être recrutés[15].

La fonction publique occupe une place importante dans l'emploi et singulièrement dans l'emploi qualifié. Sa place dans l'emploi régional est singulière : dépositaires d'activités de service public, représentant l'Etat dans les régions, mais aussi en charge de

[14] La Gazette des communes, 31/05/2004

[15] Le statut des fonctionnaires territoriaux est national, mais le recrutement est assuré, au niveau local, par près de 60 000 exécutifs territoriaux. Ce sont les exécutifs locaux qui recrutent, en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales

l'enseignement, de la plupart des services de santé, des services sociaux, de l'administration locale… les salariés de la fonction publique se trouvent répartis sur tout le territoire national de façon plus diffuse que les salariés du privé, qu'il s'agisse des agents de la fonction publique de l'Etat, et davantage encore de la fonction publique hospitalière et surtout territoriale, dont l'essentiel des effectifs est communal. Pour autant, l'impact des recrutements dans la fonction publique sur le marché du travail « local » est difficile à évaluer. Tout d'abord les fonctionnaires recrutés par concours, en particulier ceux des corps de catégorie A, qui sont nombreux, sont le plus souvent sélectionnés nationalement, bien qu'ils soient conduits à travailler pour la plupart « en région », et leur lieu d'affectation dépend davantage de leur classement au concours et des besoins, que de leurs *desiderata*, surtout en début de carrière. Rares sont les agents de l'Etat recrutés qui sont affectés dans un lieu proche de celui où ils ont présenté leur concours, et nombre d'entre eux doivent effectuer des mobilités, y compris en cours de carrière. Par ailleurs, certaines filières de formation sont davantage tournées vers la fonction publique que vers le privé, et on ne peut, pour ceux qui les ont suivies, parler véritablement de concurrence entre les deux « secteurs » d'emploi. En outre, l'offre d'emploi du public et du privé, dans les régions, est loin de s'adresser toujours aux mêmes catégories de main d'œuvre.

Pour contribuer néanmoins à éclairer la réflexion sur de la place de la fonction publique sur le marché du travail, notamment régional, cette étude se propose d'entrer un peu dans le détail, afin de mettre en évidence les principales caractéristiques des salariés en emploi dans la fonction publique, par comparaison avec ceux du privé, et afin de faire ressortir les différences ainsi que les ressemblances dans les configurations de ces emplois au niveau régional. Il s'agit également d'attirer l'attention sur le fait que l'emploi dans la fonction publique – à travers ses diverses composantes spécifiques que sont la fonction publique de l'Etat, le fonction publique territoriale, et la fonction publique hospitalière - constitue un débouché conséquent pour les jeunes, les femmes, et les salariés les plus diplômés. Dès lors, les opportunités d'emploi dans ce « secteur » dépendent non seulement du dynamisme du marché du travail en général, mais aussi largement des moyens que les collectivités publiques affectent à leurs services. Réciproquement, la manière dont les collectivités publiques peuvent s'acquitter de leurs missions dépend grandement des moyens dont disposent l'Etat et les collectivités locales pour attirer les personnels de plus en plus qualifiés dont ils ont besoin.

Pour mener à bien cette comparaison, on a dû recourir à des sources statistiques qui concernent à la fois le privé et le public, et construire une méthodologie adaptée à cette étude. Celle-ci est exposée en détails dans l'encadre méthodologique ci-dessous.

Encadré méthodologique

Il a été fait reproche à l'Etat d'être incapable d'évaluer correctement le nombre de ses salariés. En fait, comme il est expliqué dans les rapports de l'Observatoire de la fonction publique, différentes définition peuvent coexister, qui conduisent à des évaluations relativement différentes, selon qu'on adopte par exemple une optique « employeur » (quels sont les effectifs des institutions publiques dans leur diversité) ou une optique plus « juridique » (quels sont les effectifs régis par des statuts ou des contrats de droit public, ou bien qui sont rémunérés sur des crédits publics…). Ces deux grandes façons d'entrer dans le sujet se subdivisent à leur tout en une série de choix à effectuer pour parvenir à une évaluation qui soit en concordance avec la démarche qu'on souhaite privilégier (pour un exposé exhaustif des critères et des évaluations retenus par l'Observatoire d la FP, cf la publications officielles).

La démarche retenue dans cette étude ajoute à la complexité, dans la mesure où elle prend pour point de départ les déclarations des individus, déclarations redressées toutefois à partir de données sur les « employeurs » et sur les secteurs d'activité économique. En effet, pour cette étude, les effectifs de salariés de la fonction publique ont été évalués à partir de l'Enquête sur l'emploi - qui est une enquête « généraliste » de l'INSEE auprès des *individus* – et qui constitue la seule source permettant, notamment, de faire des comparaisons entre la fonction publique et le privé et entre les trois fonctions publiques, de prendre en compte l'ensemble des statuts, de travailler sur des séries temporelles, et de fournir des indications au niveau régional. La définition du champ des salariés de la fonction publique adoptée résulte de la démarche suivante. Tout d'abord, on repère les personnes concernées parmi le champ de l'enquête en se basant sur les réponses relatives à l'activité (les personnes déclarent travailler) et au statut (elles déclarent être des salariés).

De cet ensemble on retranche tous les personnels qui sont en poste dans des Entreprises publiques ou assimilé, afin d'éviter la confusion assez fréquente entre le fait d'être salarié de la fonction publique et le fait de travailler dans la fonction publique (à la Poste et dans les télécommunications, à EDF/GDF, dans les transports ferroviaires et autres transports terrestres, ou encore dans les société d'HLM).

Pour les besoins de l'étude, qui porte sur l'attractivité de la fonction publique, et en raison du caractère très particulier de leur situation, on retranche également des effectifs les assistantes maternelles.

En revanche, son inclus dans l'évaluation, comme il est procédé classiquement, les enseignants du privé (qui sont rémunérés par l'Etat) mais aussi certains travailleurs sociaux, dès lors qu'il se sont déclarés salariés de la fonction publique aux question spécifiques de l'enquête, et qu'ils travaillent dans les secteurs d'activité économiques suivants : éducation, activités associatives, administration publique, santé, action sociale. Tous les salariés déclarant travailler dans la fonction publique - compte tenu de ces corrections - sont retenus dans le champ. Tous les autres salariés sont considérés comme appartenant au secteur « privé ».

Ce mode de calcul a permis d'évaluer les effectifs de la fonction publique en Mars 2002 à environ 4 642 000, soit un effectif très proche de celui de 4 750 000 généralement retenu pour le 31 décembre 200, soit 4 610 000 (hors médecins et assistantes maternelles).

Par contre on trouve des différences entre les effectifs calculés par l'Observatoire et ceux résultant de notre traitement, lorsqu'on distingue les trois fonction publiques, ces différences résultant probablement de la façon dont les enquêtés qui travaillent dans les divers établissement de droit public sous statut privé se sont déclarés : pour l'Etat, en effet, après avoir rectifié certaines erreurs de classement à l'enquête emploi (concernant par exemple les enseignants des écoles injustement affectés aux collectivités territoriales), notre traitement atteint un effectif de 2 641 000 alors que l'Observatoire pour décembre 2001 évalue les effectifs de l'Etat « au sens strict » à 2 491 000. A noter que, dans notre traitement, tous les enseignants sont réputés appartenir à la fonction publique de l'Etat, y compris les enseignants du privé.

La ventilation des effectifs entre la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière à partir de l'enquête Emploi est plus complexe : aucune nomenclature ne permet de l'effectuer directement. Dès lors, on a procédé de la manière suivante : sont considérés dans notre traitement comme appartenant à la fonction publique hospitalière les salariés qui, se déclarant membres de la fonction publique, travaillent dans le secteur d'activité de la santé et du social, sauf les médecins, dont on sait qu'ils ne sont pas classés dans la fonction publique hospitalière. Il en résulte les évaluations suivantes : 1 323 000 salariés dans la fonction publique territoriale (1 347 000 pour l'Observatoire hors assistantes maternelles) et 678 000 pour la fonction publique hospitalière (772 000 pour l'Observatoire hors médecins). Au total, la ventilation des effectifs au niveau des trois fonctions publiques n'est donc pas totalement calé par rapport aux données de l'Observatoire. Peut-être ces différences sont-elles en partie imputables au traitement des « emplois aidés ». Les dates retenues pour les comparaisons ont été dictées par la source, l'enquête emploi : en raison des changements intervenus dans la nomenclature des activités économiques, on n'a pas pu en effet remonter plus avant que 1994. L'année 2002 était la dernière année disponibles au moment du début des traitements de l'enquête.

*

* *

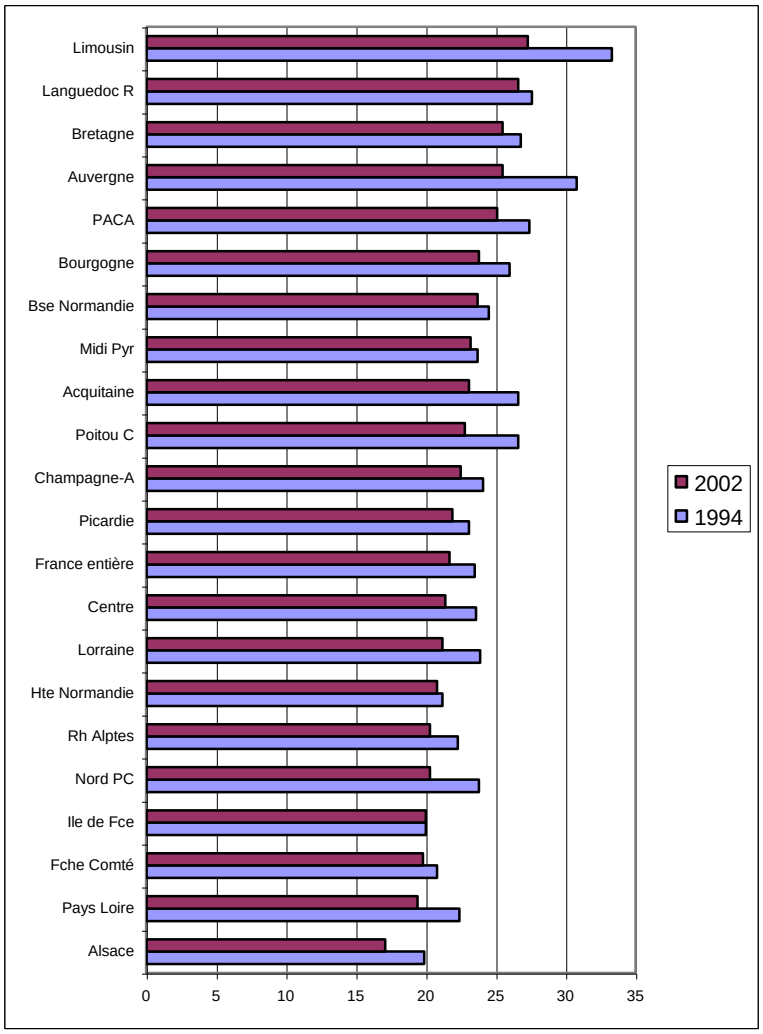
La fonction publique emploie en moyenne près de 22% des salariés, avec de forts contrastes régionaux (entre 17% et 27% selon les régions)

La fonction publique regroupe, selon le mode de calcul adopté, en mars 2002, 21,7% de l'emploi salarié en France. Cependant, la place de la fonction publique dans l'ensemble de l'emploi salarié varie considérablement d'une région à l'autre. C'est en Alsace que taux d'emploi dans la fonction publique est le plus faible, de l'ordre de 17% des emplois salariés en mars 2002, tandis que c'est dans le Limousin qu'il est le plus élevé, dépassant même 27%. Dans les autres régions, les taux d'emploi dans la fonction publique se répartissent selon un relatif *continum* entre ces deux niveaux « extrêmes », puisque dans 11 régions ce taux est supérieur à la moyenne nationale (entre 23% et 27%), tandis qu'il est inférieur à la moyenne dans 9 régions (dans 4 régions, ce sont moins de 20% des salariés qui travaillent dans la fonction publique, et, dans 5 régions, leur proportion est comprise entre 20 et 22%).

Les grandes régions industrielles sont plutôt des régions où l'emploi dans la fonction publique est proportionnellement « sous-représenté », alors que les régions plus rurales figurent plutôt parmi les régions où ces emplois sont « sur-représentés », l'Ile de France, avec 20% des salariés dans la fonction publique, en dépit du « siège » des ministères, se situant très nettement en dessous de la moyenne nationale (21,7%).

Cette situation n'est pas récente puisque, huit ans auparavant, la configuration était déjà semblable : l'Alsace et le Limousin figuraient déjà aux deux « pôles », et les régions les plus rurales étaient le plus souvent les mieux dotées relativement en emplois dans la fonction publique. D'ailleurs, les cinq régions dont le taux d'emplois publics est le plus élevé en 2002 étaient déjà celles où ce taux était le plus élevé huit ans plus tôt, et cinq des six régions qui présentent le taux d'emploi dans la fonction publique les plus bas présentaient déjà les taux les plus bas en 1994. C'est dire que, en dépit de la tendance générale au tassement des taux d'emploi dans la fonction publique - tendance qui concerne *toutes* les régions sans exception - les caractéristiques plus structurelles, liées en particulier à une plus large diffusion des services publics que des entreprises sur l'ensemble du territoire, perdurent.

Graphique n°1 : Taux d'emploi dans la fonction publique selon les régions (1994-2002)



Source : enquête emploi 2002

Cinq régions rassemblent la moitié des emplois de la fonction publique

Tout comme le privé, la fonction publique concentre environ la moitié de ses effectifs dans un nombre très limité de régions, et ces régions sont pour la plupart les mêmes : Ile de France, Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas de Calais pour près de 40% des effectifs, auxquelles s'ajoutent, pour le privé, la région Pays de la Loire, et, pour la fonction publique, la Bretagne.

L'Ile de France rassemble à elle seule un cinquième des emplois dans la fonction publique. En dépit du fait que c'est dans cette région que se trouvent les administrations centrales des ministères, cette proportion, qui au premier abord peut sembler très importante, est toutefois inférieure à la part de emplois du privé dans cette région, qui atteint 22,2%. Viennent ensuite, par ordre décroissant les régions Rhône-Alpes, PACA, Nord-Pas de Calais et la Bretagne. La proportion des emplois dans le privé dépasse celle dans la fonction

publique en Rhône-Alpes et dans le Nord. Au contraire, les emplois de la fonction publique sont proportionnellement plus nombreux en PACA et en Bretagne.

Les enseignants représentent un peu plus du quart des salariés de la fonction publique

En moyenne, en 2002, les enseignants représentent près de 26% de l'ensemble des salariés de la fonction publique, avec de fortes variations selon les régions puisque leur proportion varie entre 18% et 34%. Les régions où leur part est la plus élevée (Nord-Pas de Calais, Alsace, Hte Normandie) sont aussi celles où la part de la fonction publique dans l'ensemble de l'emploi salarié est la plus faible. Au contraire, les régions qui emploient proportionnellement le plus de salariés dans la fonction publique sont aussi celles où la part des enseignants est la plus faible. C'est que la diffusion des enseignants sur le territoire national semble nettement plus large que celle de l'ensemble de la fonction publique, qui semble elle-même plus large que l'emploi salarié privé. Dès lors, si on rapporte les effectifs d'enseignants à l'ensemble des salariés, et non plus aux seuls salariés de la fonction publique, les variations entre les régions sont de bien moindre ampleur, allant de 4,3% à 7,2%, reflétant sans doute les contrastes régionaux d'ordre démographique, les écarts dans les taux de scolarisation, ou encore l'ampleur du chômage.

Tableau n°1 : Part des enseignants parmi l'emploi salarié et l'emploi dans la fonction publique (2002)

	Taux d'enseignants parmi les salariés	Taux d'enseignants parmi les salariés de la FP
Ile de France	5,5	27,4
Champagne-A	5,6	24,7
Picardie	6,2	28,2
Hte Normandie	6,3	30,1
Centre	4,3	20,0
Bse Normandie	6,1	25,8
Bourgogne	5,9	25,0
Nord PC	6,9	33,7
Lorraine	4,9	23,3
Alsace	5,3	31,0
Franche Comté	5,1	25,6
Pays Loire	4,8	24,7
Bretagne	6,0	23,4
Poitou C	6,0	26,3
Aquitaine	5,5	23,7
Midi Pyrénées	5,6	24,0
Limousin	5,0	18,5
Rh Alpes	6,1	29,8
Auvergne	6,3	24,9
Languedoc R	7,2	27,0
PACA	4,7	18,8
France entière	**5,6**	**25,9**

Source : enquête emploi 2002

La fonction publique : une importante source d'emploi pour les femmes

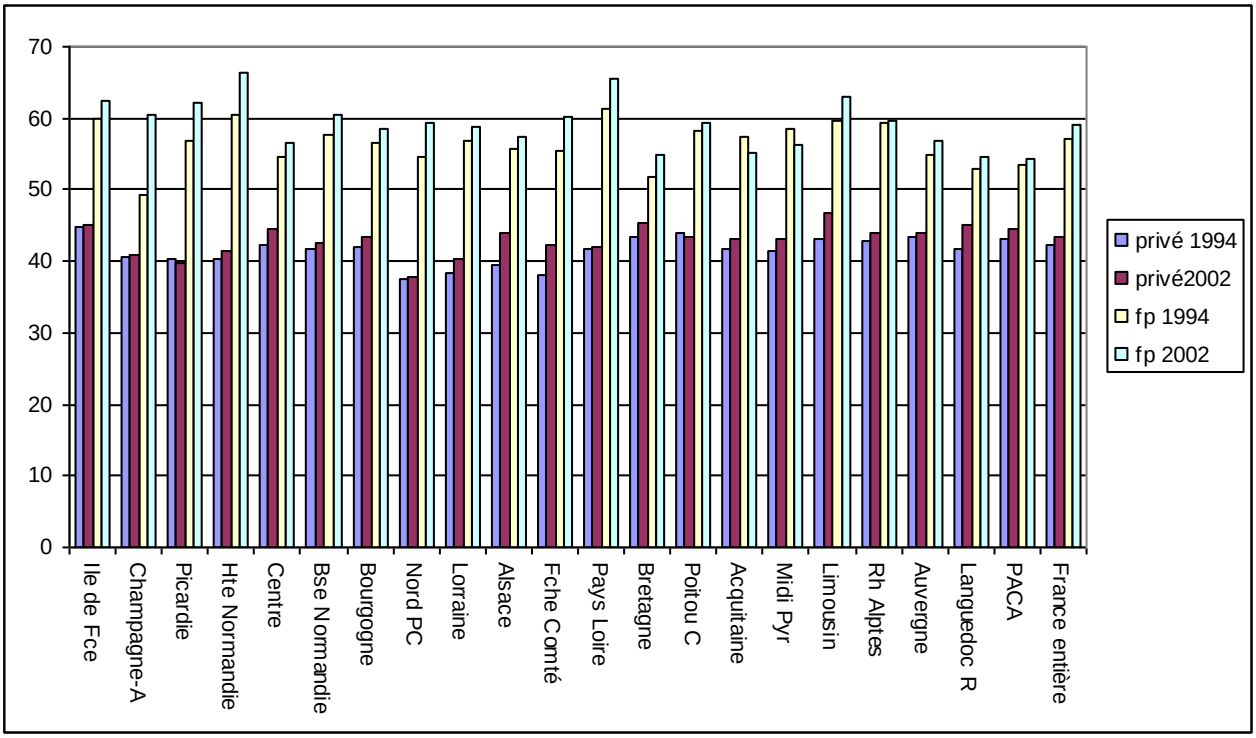
Comme on le sait, la fonction publique est nettement plus féminisée que le secteur privé, puisqu'en moyenne le taux de femmes parmi les salariés du privé est, en 2002, de l'ordre de 43%, alors que dans la fonction publique il atteint 59%. A noter qu'en huit ans, les taux de féminisation de la fonction publique, comme d'ailleurs du privé, ont peu évolué. Pourtant, en

2002, les femmes sont moins nombreuses que huit ans plus tôt à travailler dans la fonction publique, en raison de la moindre croissance de l'emploi public : la proportion des femmes qui travaillent dans la fonction publique est de l'ordre de 27% en 2002, contre 29% en 1994. La même tendance s'observe pour les hommes aussi, puisqu'ils ne sont que 17% à y être employés en 2002, contre 19% huit ans plus tôt.

La fonction publique contribue donc largement à l'emploi féminin dans toutes les régions, avec toutefois quelques nuances. Ainsi, si l'on examine la répartition de l'emploi salarié féminin entre le privé et la fonction publique, le Limousin et l'Alsace présentent à nouveau des situations « polaires » : c'est en Limousin que la proportion des femmes qui travaillent dans la fonction publique est la plus élevée (34%), et en Alsace qu'elle est la plus basse (21%). A part l'Alsace, il n'y a que quatre autres régions dans lesquelles la proportion de femmes qui travaillent dans la fonction publique est inférieure à la moyenne (l'Ile de France (à nouveau), le Centre, la Franche Comté et Rhône-Alpes), tandis que, dans toutes les autres régions, la fonction publique draine une proportion de salariées supérieure voire nettement supérieure à la moyenne nationale. Ainsi, ce serait (paradoxalement ?) dans les régions les moins dynamiques que la fonction publique contribuerait le plus à l'offre d'emploi pour les femmes.

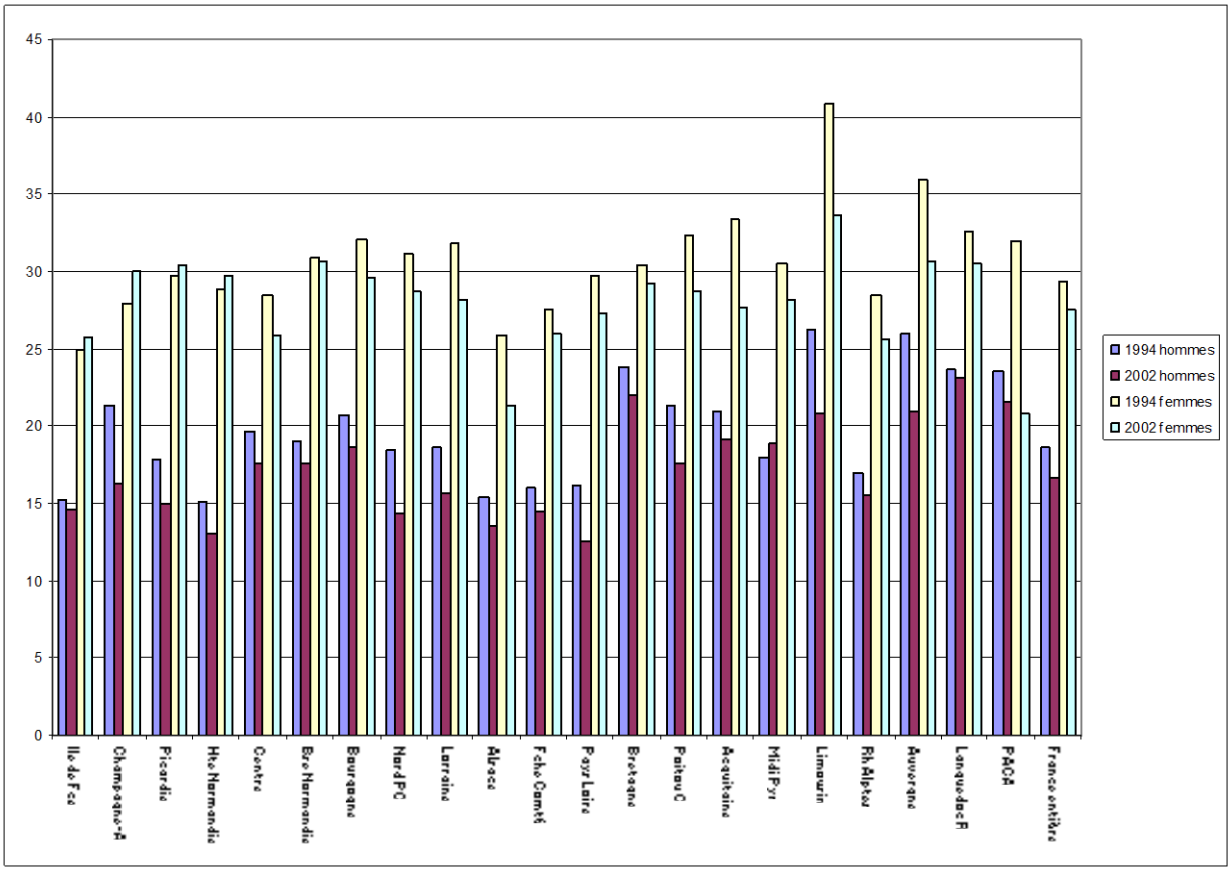
On note là encore une certaine similitude dans les tendances d'évolution dans les différentes régions puisque, pendant la période d'observation, la proportion des salariées travaillant dans la fonction publique a eu tendance à diminuer dans presque toutes les régions (les exceptions sont la Haute Normandie, l'Ile de France, la Picardie et Champagne-Ardennes), et que l'éventail des situations s'est resserré : de 25% à 41% des femmes qui travaillaient dans la fonction publique selon les régions en 1994, on passe à une amplitude allant de 21% à 34%, huit ans plus tard. Pour les hommes, la tendance à la baisse de la part relative de la fonction publique parmi l'emploi des salariés est encore plus manifeste, puisqu'il n'y a qu'en Midi-Pyrénées que la part des hommes travaillant dans la fonction publique augmente entre les deux dates. L'amplitude des écarts marque pour les hommes aussi un certain tassement, passant de 15 à 26% en 1994 à seulement 13 à 22%. Pour autant, le « classement » des régions ne s'en trouve pas bouleversé.

Graphique n°2 : Taux de femmes dans la fonction publique et dans le privé selon les régions. 1994-2002



source : enquêtes emploi 1994 et 2002

Graphique n°3 : part de l'emploi dans la fonction publique parmi l'emploi féminin et l'emploi masculin selon les régions. 1994-2002



Assimiler l'emploi féminin dans la fonction publique à l'éducation nationale est largement abusif : les métiers de l'enseignement représentent entre 18% et 36% de l'emploi féminin dans la fonction publique selon les régions - en moyenne nationale 28% -, avec là encore les situations « polaires » du Limousin d'une part (18%), et du Nord-Pas de Calais, de l'Alsace et de la Haute Normandie (entre 32% et 36% d'enseignantes) d'autre part. A noter que la proportion des métiers de l'enseignement parmi les salariées de la fonction publique n'est souvent supérieure que de quelques points à celle qui prévaut parmi leurs homologues masculins, et que les situations régionales sont *grosso modo* de même type pour les deux sexes, au sens où les régions où la proportion des enseignantes est faible sont aussi, souvent, celles où les enseignants sont aussi assez peu représentés, et réciproquement.

A noter que la comparaison entre 1994 et 2002 indique, en moyenne, une tendance au renforcement de la part des enseignants parmi les salariés de la fonction publique, tant chez les hommes que chez les femmes

Tableau n° 2 : Place des enseignants parmi l'emploi dans la fonction publique selon les régions et le sexe. 1994-2002

	% de femmes enseignantes 1994	% de femmes enseignantes 2002	% d'hommes enseignants 1994	% d'hommes enseignants 2002
Ile de France	28,4	28,7	23,3	25,2
Champagne-Ardennes	29,3	26,1	18,0	22,6
Picardie	25,1	30,0	24,6	25,3
Hte Normandie	30,6	32,2	28,0	25,9
Centre	25,7	21,8	20,2	17,8
Bse Normandie	29,2	27,7	22,0	23,1
Bourgogne	26,7	26,5	23,6	22,7
Nord PC	28,5	35,5	25,5	31,2
Lorraine	27,6	25,3	23,3	20,3
Alsace	23,9	32,6	22,9	28,7
Franche Comté	31,6	27,6	25,6	22,7
Pays Loire	27,1	24,4	28,8	25,3
Bretagne	23,4	27,6	18,9	18,3
Poitou Charentes	29,2	26,9	22,1	25,3
Aquitaine	24,5	26,6	15,6	20,2
Midi Pyrénées	23,9	24,7	23,7	23,0
Limousin	24,2	18,0	20,3	19,4
Rh Alpes	29,3	30,3	32,3	29,0
Auvergne	24,1	24,7	19,7	25,1
Languedoc R	27,8	28,5	20,8	25,3
PACA	20,0	22,5	13,8	14,3
France entière	**26,7**	**27,6**	**22,6**	**23,4**

Source : enquêtes emploi 1994-2002

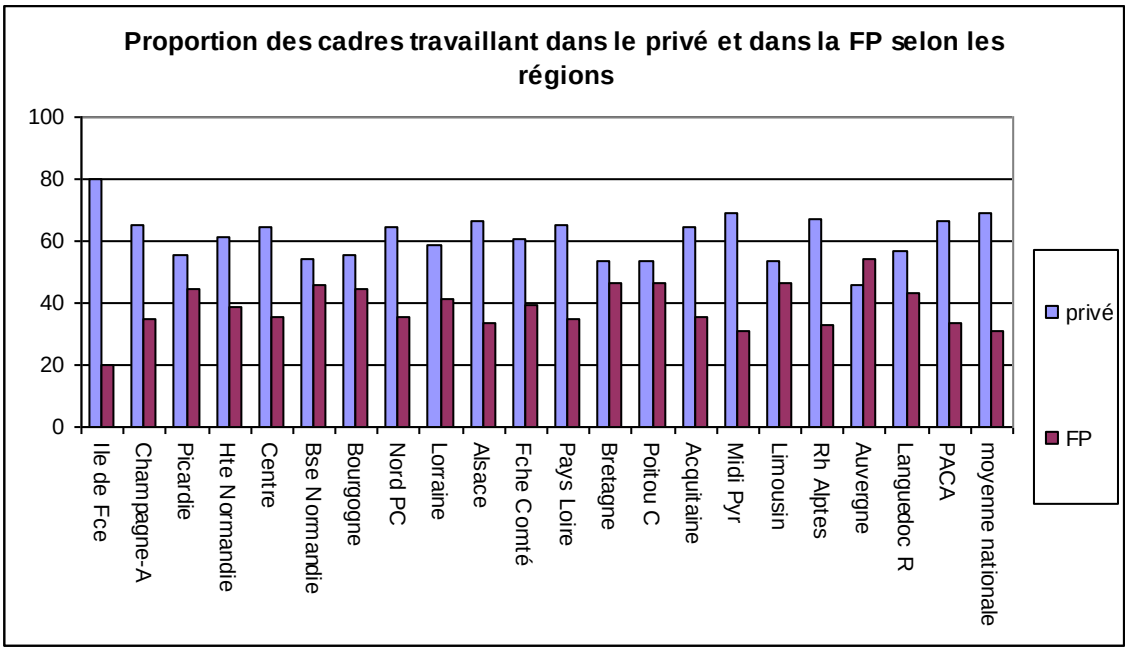
L'emploi dans la fonction publique est beaucoup plus qualifié que dans le privé

Il est bien connu que les structures d'emploi du privé et de la fonction publique sont tout à fait dissemblables, les qualifications dans le privé se caractérisant par une large majorité d'ouvriers et d'employés (respectivement 31% et 36% des salariés en 2002), tandis que la fonction publique regroupe une majorité de cadres et de membres des professions intermédiaires (respectivement 21% et 32% des salariés). En outre, les ouvriers y sont très peu nombreux. Dès lors, la place de la fonction publique varie considérablement selon les niveaux de qualifications : alors que 30% environ des salariés cadres ou membres des professions intermédiaires travaillent dans la fonction publique, ce n'est plus le cas que de 26% des employés et de 6% des ouvriers.

Cette différence entre la structure des emplois dans le privé et dans la fonction publique a des conséquences très importantes quant à l'allocation des différents niveaux de qualification entre les deux « secteurs », dans les différentes régions. Ainsi, dans *toutes les régions, à l'exception notable de l'Ile de France*, la proportion de cadres et des PI qui travaillent dans la fonction publique est sans commune mesure avec le poids de la fonction publique dans l'emploi régional. C'est ainsi que, s'agissant par exemple des *cadres*, on note qu'à peine plus de 20% des cadres qui travaillent en Ile de France sont dans la fonction publique, alors que la moyenne nationale est de dix points supérieure. Mais dans *toutes les autres régions*, sans exception, ce sont plus de 30% des cadres qui se trouvent dans la fonction publique ; dans 9 régions, la part de ceux qui sont dans la fonction publique atteint 40%, et dépasse même 45% en Basse Normandie, Bretagne, Poitou-Charentes, Limousin et Languedoc-Roussillon. En Auvergne, ce sont la majorité des cadres qui sont employés dans la fonction publique (plus de 54% en 2002).

S'agissant des *professions intermédiaires*, on retrouve le même type de situation, mais un peu atténuée. En effet, en Ile de France là encore, la proportion des PI qui travaillent dans la fonction publique est nettement inférieure à la moyenne nationale (25% contre 30%). Toutefois, l'Ile de France n'est, cette fois, pas la seule région à être dans ce cas, puisque la Picardie, la Haute Normandie, le Centre, l'Alsace et Rhône-Alpes ont eux aussi un taux de PI travaillant dans la fonction publique inférieur à la moyenne. En revanche, au taux élevé de cadres dans la fonction publique s'ajoute aussi une forte sur-représentation des PI en Limousin, Basse Normandie et Languedoc-Roussillon, où ce sont plus de 35% des PI qui travaillent dans la fonction publique.

Graphique n° 4 : Proportion de cadres dans la fonction publique et dans le privé. 2002



source : enquête emploi 2002

Les diplômés sont proportionnellement beaucoup plus nombreux dans la fonction publique que dans le privé

Bien évidemment, ces différences de structures des emplois selon les qualifications ont à voir avec les diplômes possédés par les salariés, ne serait-ce que parce que l'accès aux différents grades ou cadres d'emploi de la fonction publique est souvent conditionné par la possession d'un diplôme ou du moins d'un niveau de diplôme. Ainsi, alors qu'en 2002, en moyenne, 27% des salariés possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur (toutes filières confondues), ils ne sont que 23% à être dans ce cas dans le privé, contre 43% dans la fonction publique. *A contrario*, 24% des salariés du privé n'ont aucun diplôme, alors que seuls 13% des salariés de la fonction publique sont dans ce cas, en dépit du fait que la moyenne d'âge dans la fonction publique est supérieure à celle qui prévaut dans le privé[16].

Les contrastes sont encore plus marqués lorsque l'on examine les diplômes possédés par les salariés les plus jeunes. Ainsi, parmi les moins de trente ans, seuls 29% de ceux qui travaillent dans le privé sont des diplômés de l'enseignement supérieur, alors qu'ils sont 49% à être dans ce cas dans la fonction publique. Il en résulte que le rôle qu'exerce la fonction publique sur le marché du travail des diplômés de l'enseignement supérieur est, comme on le verra, sans commune mesure avec celui qu'elle joue sur le marché du travail des salariés peu ou pas diplômés.

Les régions présentent des structures par niveaux de diplômes extrêmement contrastées, principalement du fait du secteur privé. En effet, les différences interrégionales sont nettement plus importantes dans le privé que dans la fonction publique, probablement parce que les fonctions assumées par les salariés de la fonction publique sur le territoire national sont relativement similaires, notamment en vertu du principe d'égalité de traitement des citoyens, tandis que la répartition territoriale des entreprises privées et de leurs établissements répond à d'autres critères. A cet égard, l'Ile de France constitue un exemple intéressant : en 2002, près de 44% des salariés qui travaillent dans le privé et qui possèdent un diplôme de niveau licence (et plus) sont implantés en Ile de France, alors que ce n'est le cas que de 25% de leurs homologues lorsqu'ils sont salariés de la fonction publique. Il y a, en Ile de France, dans le privé, une concentration de diplômés de l'enseignement supérieur telle qu'elle équivaut, pour la fonction publique, à celle de l'Ile de France, de Rhône-Alpes et de PACA réunies . On peut faire un constat de même type, encore que les contrastes aient tendance à s'atténuer quelque peu, pour ce qui concerne les diplômés de niveau III (bac+2) et de niveau IV (niveau baccalauréat).

Si l'on observe à présent la répartitions des salariés entre le public et le privé en fonction de leur niveau de diplômes, on constate que dans douze régions, la majorité des emplois détenus par des diplômés de niveau licence ou plus appartiennent à la fonction publique, la proportion la plus élevée se trouvant en Auvergne (63%), suivie de la Picardie, la Bourgogne, la Champagne-Ardennes et surtout la Basse Normandie. Ainsi, les régions qui emploient proportionnellement le plus de salariés dans la fonction publique sont aussi celles qui offrent des débouchés importants aux salariés les plus formés. Au contraire, dans les régions plus dynamiques économiquement, les opportunités d'emploi dans le privé, pour les salariés les plus qualifiés, sont plus nombreuses, et par conséquent la fonction publique polarise moins les salariés les plus diplômés.

[16] On sait que les jeunes générations ont généralement un niveau de formation nettement plus élevé que leurs aînés

Tableau n°3 : Les salariés de la fonction publique. Structure par niveau de diplômes

	>= bac+3	bac+2	bac	cap/bep	bepc	sans diplôme	ensemble
Ile de France	31,2	16,7	14,2	18,6	6,6	12,8	100
Champagne-A	18,7	20,4	14,2	23,6	6,7	16,4	100
Picardie	24,0	18,4	13,8	17,6	8,6	17,7	100
Hte Normandie	28,5	16,0	12,0	22,0	6,1	15,5	100
Centre	18,6	16,1	15,9	24,7	8,3	16,4	100
Bse Normandie	24,0	22,5	11,0	25,1	6,9	10,5	100
Bourgogne	23,0	15,9	13,3	24,3	7,5	16,0	100
Nord PC	24,4	18,3	11,6	20,6	6,9	18,2	100
Lorraine	21,3	19,2	12,8	27,2	3,8	15,7	100
Alsace	26,9	22,4	11,0	26,3	2,5	10,9	100
Franche Comté	22,9	20,9	16,0	21,7	6,2	12,3	100
Pays Loire	22,6	20,3	13,3	27,0	5,3	11,4	100
Bretagne	23,7	21,1	17,9	24,5	5,9	6,9	100
Poitou C	21,6	19,8	15,1	26,3	6,4	10,7	100
Aquitaine	19,6	15,4	16,6	24,2	12,0	12,2	100
Midi Pyrénées	26,4	17,0	16,2	23,5	7,1	9,7	100
Limousin	17,6	18,7	14,4	30,2	5,5	13,7	100
Rh Alpes	29,3	18,5	14,0	20,6	5,8	11,9	100
Auvergne	25,1	18,9	16,7	22,9	6,9	9,5	100
Languedoc R	21,2	19,5	16,5	20,9	8,7	13,1	100
PACA	21,0	16,2	15,0	22,9	8,2	16,7	100
France entière	**24,9**	**18,1**	**14,5**	**22,4**	**6,9**	**13,2**	**100**

Source : enquête emploi 2002

C'est évidemment pour pouvoir les postes d'enseignants ou de scientifiques que la fonction publique a le plus fréquemment recours à des diplômés de l'enseignement supérieur (90% des personnels enseignants ou scientifiques possèdent de tels diplômes). Dans le reste de la fonction publique, la part des diplômés est nettement moindre, bien qu'elle dépasse encore celle du privé, notamment en ce qui concerne l'emploi des diplômés de niveau bac et bac+2.

Tableau n°4 : les niveaux de diplômes des salariés de la fonction publique et du privé

	>=bac+3	Bac +2	bac	Cap/bep	bepc	Sans diplôme
Fonction publique	25%	18,1	14.5%	22.4%	6.9%	13.2%
Dont enseignants	67.6%	22.1%	7.5%	1.5%	0.8%	0.6%
Hors enseignants	10.1%	16.7%	16.9%	29.7%	9%	17.6%
Privé	10.2%	12.6%	15.3%	30.5%	7.7%	23.7%

L'emploi dans la fonction publique s'est accru moins vite que dans le secteur privé durant la dernière décennie

D'une façon générale, la fonction publique, telle que nous l'avons définie (cf. encadré méthodologique), représente selon l'Enquête emploi de mars 2002, 21,7% de l'ensemble des *salariés*. Huit ans plus tôt, en mars 1994, la fonction publique en rassemblait 23,5%. Cette diminution de près de deux points en huit ans signifie que l'emploi dans la fonction publique a moins augmenté que l'emploi salarié dans le secteur privé : + 16% pour le privé, + 5% pour la fonction publique.

Ce décalage entre l'évolution des effectifs de la fonction publique et du privé, en faveur de ce dernier, concerne *toutes* les régions, sauf l'Ile de France. En effet, hormis dans cette dernière région, dont les effectifs dans les deux « secteurs » ont augmenté dans les mêmes proportions, dans toutes les autres régions les effectifs du privé se sont accrus plus rapidement que ceux de la fonction publique. Dans six régions, l'emploi dans la fonction publique a reculé alors même qu'il continuait de s'accroître dans le privé. A noter que c'est dans les régions où la croissance de l'emploi dans le privé a été la plus faible (Bourgogne, Pays de Loire, Rhône Alpes) que les emplois dans la fonction publique ont diminué. Mais la réciproque n'est pas vraie : les régions dont la croissance de l'emploi dans le privé a été la plus dynamique n'ont pas pour autant toujours connu un mouvement parallèle de leurs emplois dans la fonction publique, les deux « contre-exemples » étant la Picardie et Midi Pyrénées, qui ont connu une très forte croissance tant du privé que de la Fonction publique (tableau 1).

Tableau n°5 : Evolution des effectifs dans le privé et dans la FP (1994/2002) en %

	emploi privé	emploi FP
Ile de France	109,8	110,0
Champagne-A	118,6	108,5
Picardie	130,6	122,1
Hte Normandie	109,6	107,0
Centre	119,0	104,9
Bse Normandie	115,7	111,2
Bourgogne	103,6	92,1
Nord PC	124,0	101,6
Lorraine	124,9	107,0
Alsace	120,5	100,3
Fche Comté	122,9	115,1
Pays Loire	110,4	92,2
Bretagne	121,2	113,2
Poitou C	119,0	97,0
Aquitaine	127,9	105,8
Midi Pyrénées	124,5	121,1
Limousin	127,9	96,1
Rh Alpes	108,3	96,0
Auvergne	119,5	92,3
Languedoc R	118,4	112,5
PACA	113,3	100,6
France entière	**115,9**	**105,0**

Source : enquêtes emploi 1994-2002

Les trois composantes de la fonction publique - Etat, territoriale, hospitalière - présentent des caractéristiques contrastées. La moitié de leurs salariés travaillent dans cinq régions

La fonction publique est constituée de trois composantes, qui correspondent à des types de missions et des sphères d'intervention spécifiques, ainsi qu'à des statuts de personnels et des modes de recrutements particuliers. Leur répartition sur le territoire national et aussi au sein même des régions est différente, puisque dans la fonction publique territoriale l'essentiel des emplois sont implantés au niveau communal, ce qui n'est pas le cas de la fonction publique hospitalière, et surtout de la fonction publique de l'Etat, qui se trouvent davantage dans les grandes agglomérations.

Néanmoins, l'importance régionale des trois composantes de la fonction publique est sensible à la démographie et au caractère plus ou moins urbain ou rural des régions. C'est ainsi que *cinq ou six régions* - qui sont les mêmes que celles qui rassemblent le plus de salariés du privé - rassemblent aussi *plus de la moitié des effectifs* de chaque composante de la

fonction publique. Rappelons que ces trois fonctions publiques - y compris donc la fonction publique de l'Etat - ont la plupart de leurs effectifs *hors* de l'Ile de France (77% pour la fonction publique de l'Etat, 83% pour les deux autres composantes)

Tableau n°6 : Les principales régions employeur (salariés du privé et de la fonction publique (en % par rapport l'ensemble de la France))

	Salariés du privé	Fonction publique	FP Etat	FP Hospitalière	FP Territoriale
Ile de France	22.2%	20%	22.5%	16.4%	16.9%
Rhône-Alpes	9.9%	9.1%	9%	9.5%	9.1%
PACA	6.6%	7.9%	8%	6.9%	8.2%
Nord-Pas de Calais	6.4%	5.9%	5.9%	5.5%	6%
Pays de la Loire	5.4%			5.6%	
Bretagne		6.1%	6.1%	7.3%	5.4%
Midi-Pyrénées					5.5%
Ensemble*	50.5%	51%	51.5%	51.2%	51.1%

Lecture du tableau : pour atteindre 50,5% des salariés du privé, il faut prendre en compte ceux qui travaillent en Ile de France, en Rhône Alpes (9,9%)… Pays de la Loire (5,4%) ; pour atteindre 51% des salariés de la fonction publique de l'Etat, il faut comptabiliser ceux qui travaillent en Ile de France (20%)….Bretagne (6,1%) etc.

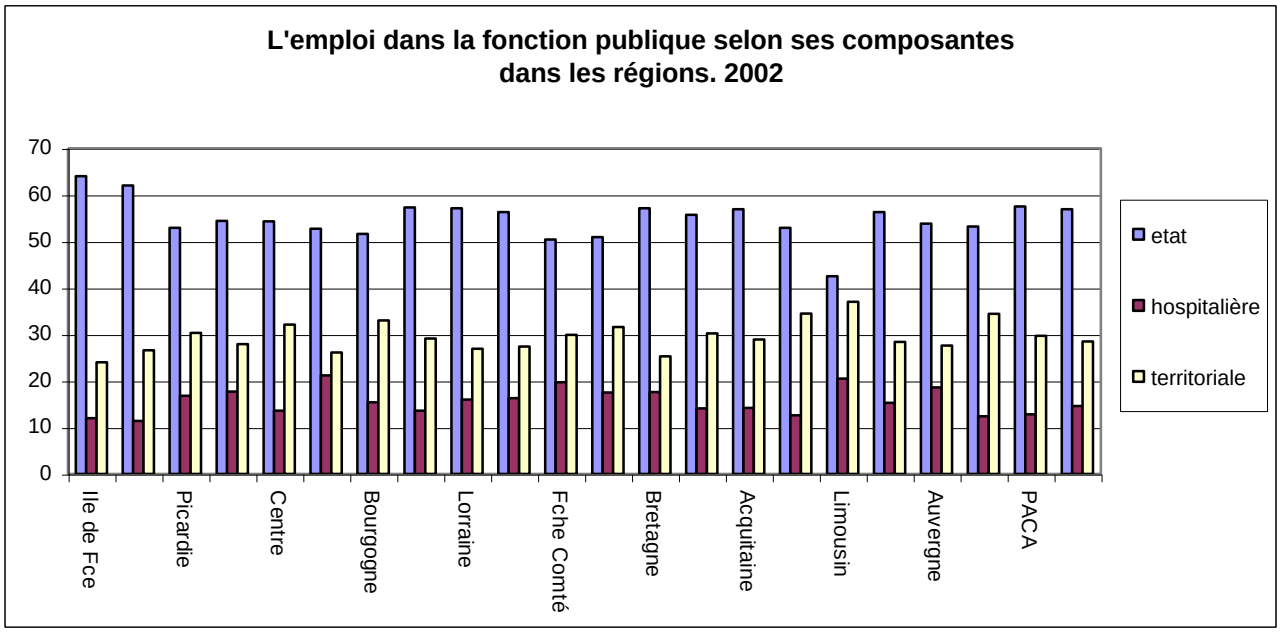
La fonction publique de l'Etat rassemble la majorité des emplois, en raison de la présence des enseignants en son sein

D'une façon générale, si l'on s'en tient aux définitions adoptées dans cette étude, la fonction publique de l'Etat est largement majoritaire, puisqu'elle représente 57% de l'ensemble des emplois dans la fonction publique, la fonction publique territoriale 28% et la fonction publique hospitalière 15%.

Là encore, il existe certaines différences régionales quant à la présence de ces trois composantes. Dans la plupart des régions, la fonction publique de l'Etat regroupe entre 52 et 57% des emplois de la fonction publique. Trois exceptions : d'un côté le Limousin, qui n'a « que » 43% de personnel d'Etat, et, à l'autre extrême, la région Champagne Ardennes (62%) et surtout l'Ile de France, où la proportion de personnel de l'Etat est la plus élevée (64%). Le surcroît de personnels de l'Etat en Ile de France par rapport aux autres grandes régions très peuplées que sont par exemple le Nord-Pas de Calais (57%) ou Rhône-Alpes (56%), s'explique bien sûr par la localisation des administrations « centrales » dans la capitale.

Cette proportion élevée d'emplois relevant de la fonction publique de l'Etat dans toutes les régions provient évidemment pour partie de la présence d'enseignants sur tout le territoire : hors ces personnels, celle-ci devient en effet minoritaire dans *toutes les régions*, tout en conservant une importance certaine, de l'ordre de 30 à 40% des emplois de la fonction publique dans la plupart des cas.

Graphique n°5 : la fonction publique et ses composantes



Curieusement, la répartition des effectifs de la fonction publique entre les trois composantes que sont la fonction publique de l'Etat, territoriale, et hospitalière, est restée en 2002 quasi identique à celle qui prévalait huit ans plus tôt, ce qui signifie que les effectifs des trois fonctions publiques ont, en moyenne nationale, connu des taux de croissance voisins. Il n'en est pas de même au niveau régional où l'on observe d'ailleurs des mouvements contradictoires. C'est ainsi que les effectifs de l'Etat ont diminué (en valeur absolue) dans six régions, ceux de la fonction publique hospitalière dans huit régions, et ceux de la fonction publique territoriale dans sept régions. En valeur relative, la part de la fonction publique de l'Etat s'est accrue, parfois même nettement, dans huit régions, alors qu'elle a régressé dans douze autres. A titre d'exemple, parmi les cinq régions où l'Etat regroupait plus de 60% des emplois de la fonction publique en 1994 - Champagne-Ardennes, Centre, Bourgogne, Bretagne, Aquitaine - seule la première reste dans ce cas en 2002, rejointe par l'Ile de France.

Si l'on considère la fonction publique hors les personnels enseignants, on note des évolutions tout à fait similaires : une grande stabilité au niveau national, qui recouvre là encore des évolutions divergentes au niveau régional, les régions où la part de l'Etat augmente (ou diminue) « hors éducation » étant le plus souvent les mêmes que celles précédemment notées

La fonction publique territoriale compte nettement moins d'emplois qualifiés que les autres composantes

Les structures d'emploi et de diplômes des trois fonctions publiques sont très contrastées comme en témoignent, par exemple, les différences dans la part des salariés qui possèdent les diplômes les plus élevé, ou encore dans la proportion des salariés qui appartiennent aux cadres ou aux professions intermédiaires. C'est ainsi que, en moyenne, dans la fonction publique de l'Etat, 36% des salariés ont au moins une licence - contre 9% dans la

fonction publique territoriale et 11% dans la fonction publique hospitalière[17]. Si l'on envisage ceux des salariés qui possèdent *au moins* un diplôme de niveau bac+2 (Doctorat, maîtrise, licence, Deug, DUT, BTS, diplôme d'infirmiers…), alors les proportions sont respectivement de 53%, 23%, 46%.

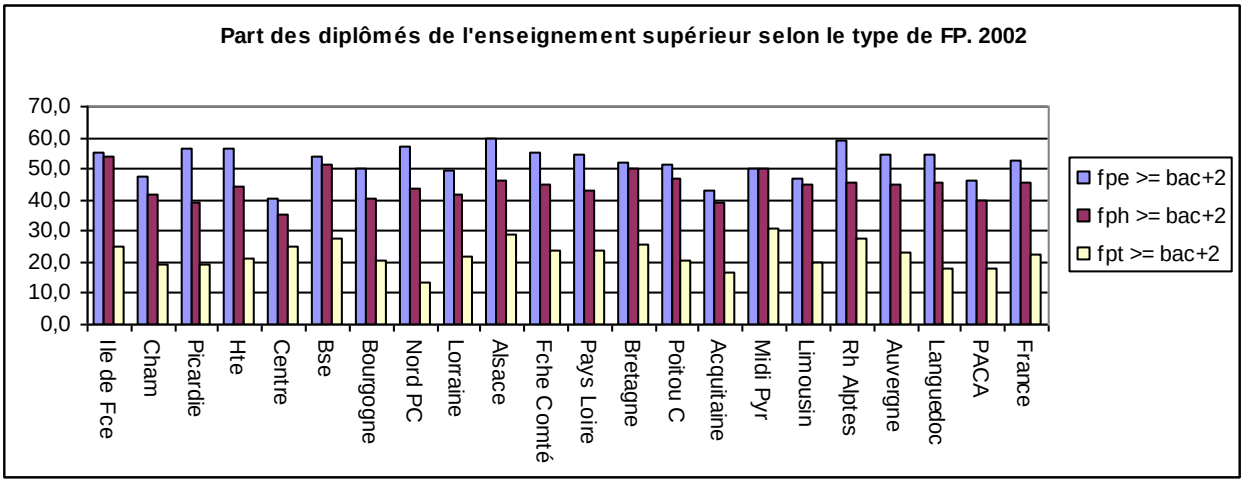
Du côté des qualifications, on note des contrastes tout aussi importants, puisque 63% des salariés de la fonction publique de l'Etat sont des cadres ou des membres des professions intermédiaires, tandis que ce n'est le cas que d'1/3 des salariés de la fonction publique territoriale et de la moitié de ceux qui appartiennent à la fonction publique hospitalière.

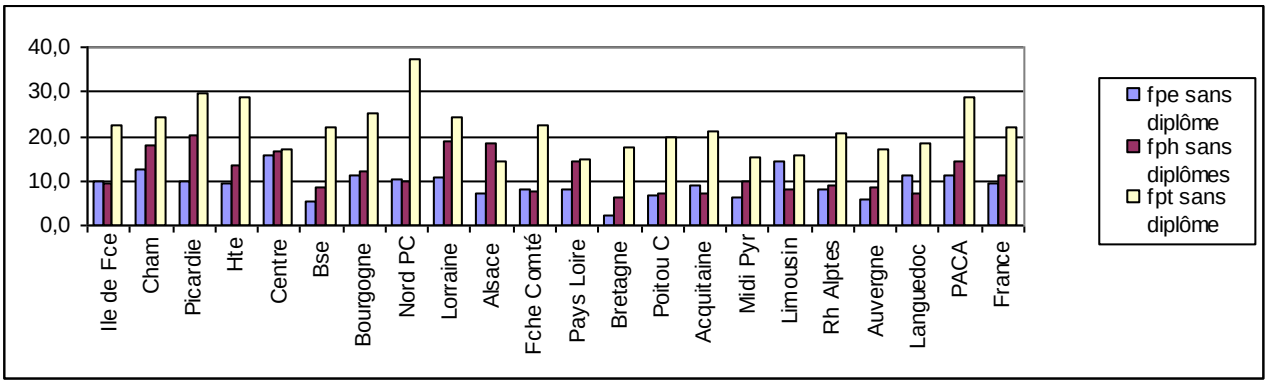
Ces « hiérarchies » en matière de diplômes se retrouvent logiquement dans les différentes régions : toutes présentent des niveaux de diplômes et de qualifications nettement plus élevés dans la fonction publique de l'Etat que dans les deux autres fonctions publiques, avec toutefois des contrastes notables. C'est ainsi qu'en Ile de France, en Rhône Alpes, et en Haute Normandie, dans la fonction publique de l'Etat, la part des salariés ayant au moins une licence dépasse largement la moyenne nationale pour atteindre 41/42%, alors qu'elle n'est que de 27% en Champagne-Ardennes et dans le Centre, 29% en Aquitaine et dans le Limousin.

Il faut noter que les régions qui se distinguent pour leur haut niveau de diplômes dans la fonction publique de l'Etat, se distinguent également pour leur haut niveau de diplôme dans les deux autres fonctions publiques (hospitalière, et, dans une moindre mesure territoriale), témoignant ainsi probablement de différences à caractère plus structurel.

[17] Rappelons que les médecins n'appartiennent pas à la fonction publique hospitalière

Graphiques n°6-7 : comparaison des niveaux de diplômes selon le type de Fonction publique (2002)





Source : enquête emploi 2002

L'importance d'un secteur d'activité en termes d'emploi ne peut pas se mesurer à la seule aune de ses effectifs : les flux de recrutement doivent également être pris en considération. Cette prise en compte est pour la fonction publique d'autant plus nécessaire que les recrutements sont strictement encadrés par les budgets alloués au personnel, qu'il s'agisse des remplacements de départs, ou de créations/transferts/suppressions de postes ou de services. Les développements qui suivent sont donc consacrés à analyser les recrutements durant l'année 2001-2002. Ils ne constituent qu'un exemple, car les recrutements peuvent fluctuer de façon non négligeable d'une période à l'autre, d'une année à l'autre.

La fonction publique n'occupe qu'une place relativement modeste dans les recrutements

Pour l'ensemble des salariés, quel que soit leur « secteur d'emploi », la proportion des nouveaux recrutés, en 2002, s'établit en moyenne à 16%, ce qui signifie que, sur 100 salariés,

16 ont une ancienneté chez leur employeur inférieure ou égale à un an (ils ont été recrutés durant les 12 mois précédent l'enquête, soit en l'occurrence entre mars 2001 et mars 2002, et sont encore en emploi en mars 2002 ; dans la suite du texte, ils seront parfois désignés comme « les recrutements de 2001 »). Mais dans le privé, ce taux d'entrée[18] est très nettement plus élevé que dans la fonction publique : il n'est que de 10% dans la fonction publique contre 17,5% dans le privé.

Cette différence entre la proportion des nouveaux recrutés en faveur des entrées dans le privé semble revêtir un caractère tout à fait général puisqu'elle s'observe dans toutes les régions, avec toutefois des amplitudes plus ou moins importantes. C'est ainsi que les taux d'entrées dans la fonction publique varient entre 7% (Languedoc-Roussillon) et 14% (Centre), alors que les taux d'entrées dans le privé vont de 14% (Basse Normandie) à 21% (PACA).

Ce n'est qu'en Picardie, Centre, Lorraine et Limousin que les taux d'entrées dans la fonction publique se rapprochent des taux dans le privé - régions où il est vrai les taux d'entrées dans le privé sont relativement bas -, alors que l'écart entre les deux « secteurs d'emploi » est le plus important en Languedoc Roussillon et en PACA. Les taux d'entrées régionaux semblent donc relativement peu dépendants de l'ampleur de l'un ou l'autre secteur.

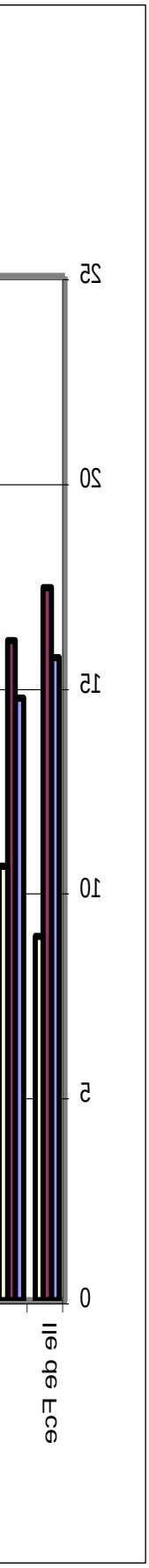
Tableau n°7 : comparaison des taux d'entrées dans les FP et dans le privé

	privé	fonction publique	*dont FP Etat**	*FPH**	*FPT**
Ile de France	17,4	8,9	8,7	7,9	9,9
Champagne-A	16,1	10,6	10,2	15,7	7,3
Picardie	15,9	13,4	14,6	10,3	13,1
Hte Normandie	15,9	9,2	8,3	10	10,6
Centre	16,4	14,3	15,3	6,6	16
Bse Normandie	14,5	9	11,8	ns	9
Bourgogne	15,7	8,9	10,5	6,8	7,5
Nord PC	18,9	13	13	13,1	12,8
Lorraine	16,5	13,8	14,3	13,3	12,9
Alsace	17,2	9,9	10,6	7,4	9,9
Franche Comté	14,8	11	10,6	12	11,1
Pays Loire	17,8	8,8	9,8	6	8,8
Bretagne	18,4	9,3	9	10	9,7
Poitou C	15,7	10,5	11,3	8	10,2
Aquitaine	18,3	10,7	9,5	6,8	14,9
Midi Pyrénées	19,4	9,7	10,6	3,1	10,7
Limousin	15,8	13,3	15,4	9,9	12,9
Rh Alpes	18,1	8,6	7,8	6,9	11,2
Auvergne	14,8	10,8	12,3	5,5	11,4
Languedoc R	18,2	7	6,8	ns	9,3
PACA	20,6	9,2	10,1	5,1	9,1
France entière	**17,5**	**10**	**10**	**7,8**	**10,8**

Source : enquête emploi 2002. *A titre purement indicatif : attention, certains chiffres régionaux sont non significatifs

[18] Le taux d'entrée (ou part des nouveaux recrutés) est calculé ici en rapportant l'effectif des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté chez leur employeur à l'ensemble de l'effectif des salariés. Il s'agit d'un indicateur synthétique dont l'interprétation est complexe, puisqu'il reflète à la fois le degré de renouvellement de la main d'œuvre, et l'évolution des effectifs. Ainsi, un taux élevé peut résulter d'un fort turn over dans un contexte d'érosion de l'emploi (les nouveaux recrutés viennent remplacer une partie des nombreux départs), ou au contraire d'une tendance à la création d'emploi (les nouveaux recrutés occupent de « nouveaux » emplois). A l'inverse, un faible taux d'entrée peut résulter d'une importante stabilité de la main d'œuvre, aussi bien dans un contexte d'accroissement régulier que de lente régression de l'emploi.

Cette faiblesse relative des taux d'entrée dans la fonction publique explique qu'au total celle-ci ne rassemble qu'une proportion modeste des personnes recrutées : ce sont moins de 14% des salariés recrutés en 2001 qui sont entrées dans la fonction publique. La place de la fonction publique parmi les recrutements est donc très nettement plus faible que celle qu'elle occupe parmi l'emploi salarié (21,7%). Cette différence significative provient à la fois du fait



que les emplois y sont plus stables que dans le privé et que le *turn over* y est moins important. Il semble aussi imputable à la stabilisation voire à la diminution de l'emploi public. A cet aspect « structurel » s'ajoutent sans doute également des éléments plus conjoncturels, comme la dynamique de l'emploi privé durant l'année 2000-2001.

Toutefois, là encore, des différences régionales significatives sont observées. Dans douze régions - qui figurent parmi celles où la part de la fonction publique dans l'emploi salarié est la plus développée - la part de la fonction publique parmi les « nouveaux emplois » se situe au-dessus voire très nettement au-dessus de la moyenne nationale, entre 15% et 20% des recrutements. En Limousin par exemple, la part de la fonction publique est même proche du ¼ des recrutements. *A contrario*, dans des grandes régions dynamiques, où l'emploi privé est très développé, comme l'Ile de France, Rhône-Alpes, les Pays de la Loire ou encore l'Alsace, la place de la fonction publique parmi les recrutements est nettement moindre, de l'ordre de 10 / 11% seulement.

Les recrutements dans la fonction publique, tout comme l'emploi, sont eux aussi concentrés dans un nombre limité de régions : en 2001, six régions rassemblent à elles seules plus de la moitié des effectifs recrutés dans la fonction publique (l'Ile de France, le Nord Pas de Calais, Rhône Alpes, PACA, le Centre et la Lorraine), alors que dans le même temps, cinq régions suffisent pour rassembler la même proportion de recrutés dans le privé.

La place de la fonction publique parmi les recrutements est d'autant plus importante que le niveau de diplôme est élevé

Pour ceux ou celles qui possèdent un diplôme de l'enseignement supérieur (bac+2 ou plus), la fonction publique représente un débouché consistant, puisqu'elle a procuré près d'un recrutement sur quatre en moyenne nationale, mais a offert jusqu'à 45/50% des recrutements de salariés dans certaines régions (comme en Picardie, Limousin ou Auvergne). Toutefois, dans d'autres régions comme Midi-Pyrénées ou encore PACA ou Rhône-Alpes, qui sont des régions où, rappelons-le, le volume des recrutements de diplômés de l'enseignement supérieur est nettement plus important, la place de la fonction publique parmi les débouchés de ces diplômés est bien moindre, s'établissant entre 19 et 22%. Une mention particulièrement concerne à nouveau la situation en l'Ile de France, qui accueille à elle seule 30% de l'ensemble des diplômés de l'enseignement supérieur recrutés en 2001 : la concentration de ces diplômés dans le privé y est nettement plus importante que dans le public puisqu'1/3 des diplômés du supérieur recrutés par le privé travaille en Ile France, alors que 22% seulement de ceux qui ont rejoint la fonction publique sont affectés dans cette région.

La faiblesse des recrutements de diplômés de l'enseignement supérieur par le secteur privé dans certaines régions conduit à penser que l'employeur public peut être amené à jouer un rôle pivot dans le maintien d'un potentiel minimum d'emplois très qualifiés dans certaines parties du territoire.

Pour les diplômés de niveau baccalauréat, en revanche, la fonction publique ne représente plus qu'un débouché assez marginal, puisqu' elle ne recrute en moyenne que de 12% de ces diplômés (avec une fourchette allant généralement de 7% à 15%). Cette situation est encore plus accentuée pour les sans diplômes, dont moins d'un sur dix a rejoint la fonction publique

Tableau n°8

La fonction publique comme débouché selon les niveaux de diplômes

	ens. supérieur (1)	Bac (2)	sans diplôme (3)
Ile de France	17,1	6,9	6,0
Champagne-A	35,8	7,1	12,2
Picardie	45,5	15,0	12,4
Hte Normandie	25,5	10,0	6,8
Centre	40,0	30,5	9,9
Bse Normandie	40,0	18,8	3,4
Bourgogne	28,6	12,8	15,0
Nord PC	28,4	9,7	14,2
Lorraine	39,7	6,5	16,1
Alsace	21,5	8,4	7,2
Franche Comté	28,9	13,6	13,4
Pays Loire	19,5	13,8	3,5
Bretagne	20,5	17,7	5,5
Poitou C	30,5	14,8	14,9
Aquitaine	29,1	13,1	8,1
Midi Pyrénées	24,8	9,8	7,7
Limousin	48,9	15,1	12,8
Rhône Alpes	18,8	9,6	7,7
Auvergne	45,3	12,2	9,0
Languedoc R	24,9	16,1	5,3
PACA	22,5	10,5	11,3
France entière	24,0	11,7	9,1

Source : enquête emploi 2002

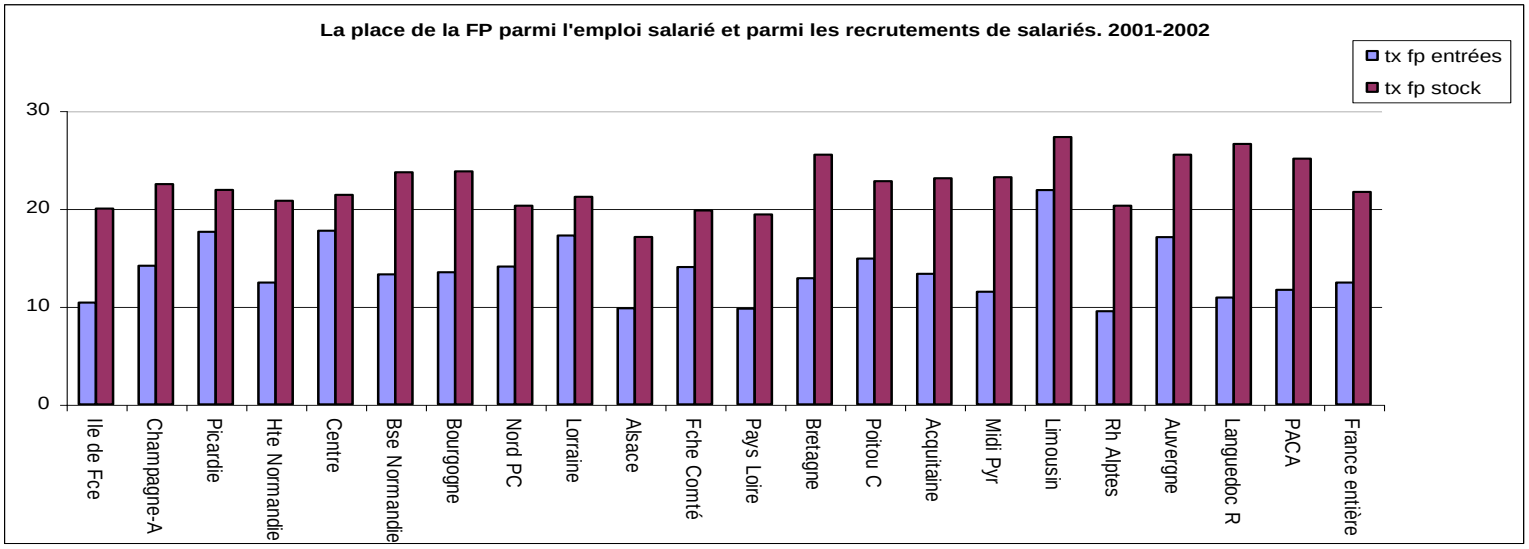
Lecture : (1) proportion de recrutés dans la FP parmi les diplômés de l'enseignement supérieur recrutés
(2) proportion de recrutés dans la FP parmi les bacheliers recrutés
(3 proportion de recrutés dans la FP parmi les sans diplômes recrutés

Les femmes bénéficient très largement des recrutements dans la fonction publique

Dans la fonction publique, plus encore que dans le privé, les femmes bénéficient d'un taux d'entrées supérieur à celui des hommes, à la fois parce que l'emploi y est davantage féminisé, et aussi parce que les femmes connaissent plus souvent des « changements de situation », notamment des passages par l'inactivité ou le chômage. C'est ainsi qu'en 2002 les deux-tiers des salariés de la fonction publique récemment recrutés (ayant moins d'un an d'ancienneté) sont des femmes, alors que leur proportion dans l'emploi de la fonction publique est de l'ordre de 60%. A noter que dans le privé, en revanche, les femmes sont minoritaires tant dans les recrutements que dans les emplois, puisqu'elles ne représentent que 46% des recrutements, et seulement 43% des salariés en emploi.

Cette féminisation des recrutements observée au niveau national reflète la situation qui prévaut dans la plupart des régions mais pas dans toutes, puisque dans quatre régions, qui sont aussi celles dans lesquelles la proportion de femmes, très élevée, dépasse la moyenne nationale (Champagne-Ardennes, Picardie, Hte Normandie, Franche-Comté), la part des femmes parmi les recrutements est inférieure à leur part parmi les personnes déjà en emploi.

Graphique n°8 : Part de la fonction publique parmi les recrutements. Comparaison avec les taux d'emploi dans la FP. 2002



Pour autant, comme on l'a vu, la fonction publique n'offre qu'un nombre limité d'emplois, et ne constitue qu'un débouché relativement modeste pour ceux et celles qui sont à la recherche d'un emploi ou d'un nouvel emploi (personnes déjà en emploi mais qui en cherchent un autre, jeunes sortant du système éducatif, chômeurs…) : en moyenne, 18,5% des femmes recrutées entre mars 2001 et mars 2002 (et toujours en emploi à cette dernière date) l'ont été dans la fonction publique. Pour les hommes, la contribution de la fonction publique est moitié moindre : seuls 9% des hommes recrutés durant cette même période sont entrés dans la fonction publique.

De ce point de vue également, les situations régionales sont très diverses, puisque, dans 9 régions, ce sont plus d'une femme sur cinq qui y ont trouvé un emploi, et même plus d'une femme sur quatre en Picardie, Centre, Limousin, et Auvergne. Dans d'autres régions comme l'Alsace et Rhône-Alpes, et, dans une moindre mesure, l'Ile de France, les Pays de la Loire, Languedoc-Roussillon et PACA, la fonction publique a représenté seulement 15 à 17% des débouchés pour les femmes. A noter que ce sont les mêmes régions qui se distinguent lorsqu'on examine les recrutements masculins : celles où la fonction publique a représenté un débouché substantiel pour les femmes ont souvent aussi largement participé à l'emploi des hommes, et inversement.

Les recrutements d'enseignants et de scientifiques représentent près du tiers des entrées dans la fonction publique chez les femmes, et plus du quart des entrées chez les hommes

Les recrutements dans la fonction publique ont pour premier objectif de pourvoir des postes d'enseignants ou assimilés : 32% des femmes et 27% des hommes qui ont été recrutés dans la fonction publique en 2001-2002 sont des enseignants ou des scientifiques. Leur place parmi les recrutements est donc très nettement supérieure à leur place parmi les emplois : 25% en moyenne (28% pour les femmes et 23% pour les hommes).

On note de très fortes variations dans la part des enseignants parmi les recrutements au niveau régional, celle-ci allant de 21% à 38% des entrées dans la fonction publique, avec des

taux relativement très bas dans les régions où la part des enseignants parmi les emplois dans la fonction publique est faible (en particulier en PACA et Limousin).

Les écarts sont encore nettement plus importants si l'on examine séparément les taux de recrutement des hommes et des femmes, en raison de phénomènes de « compensation ». C'est ainsi que les régions où la part des enseignantes parmi les recrutements féminins sont les plus faibles, par exemple les Pays de la Loire et le Limousin, ont recruté une proportion relativement élevée d'hommes dans ces professions. Au contraire, en Basse Normandie par exemple, à peine 7% des hommes, mais 51% des femmes qui sont entrés dans la fonction publique sont des enseignants.

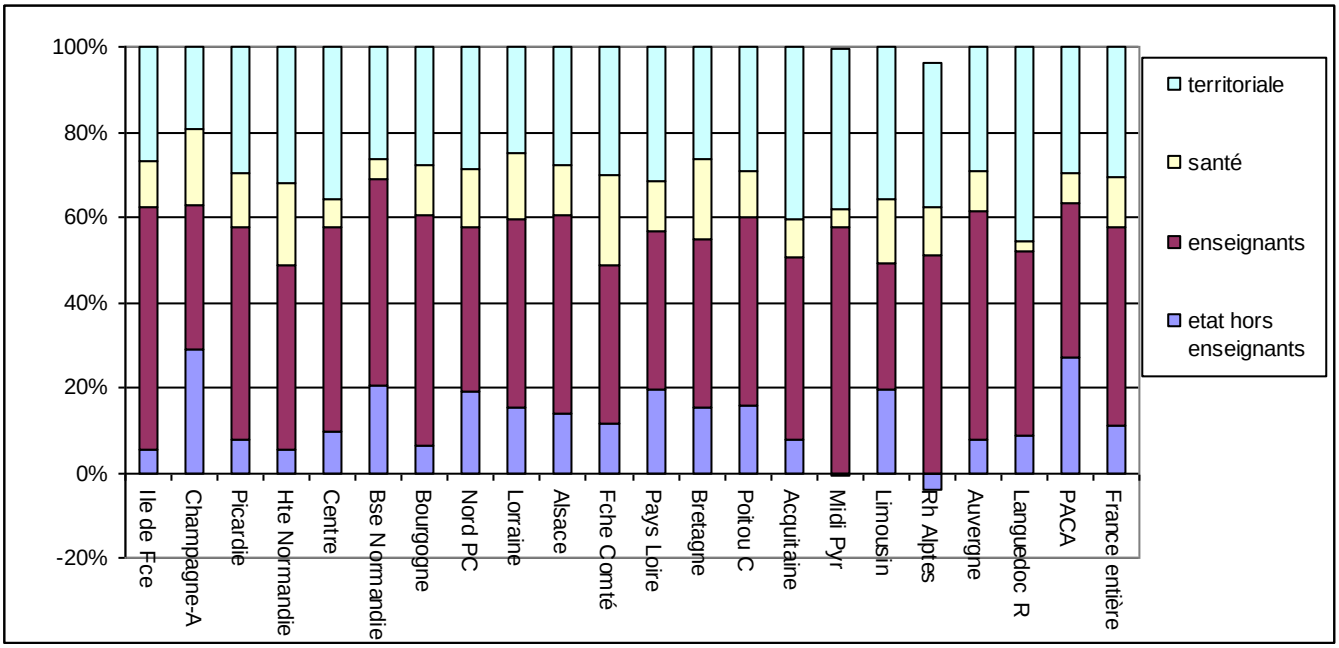
Hors enseignants, c'est dans la fonction publique territoriale qui accueille le plus de recrutés

Si l'on examine la répartition des « nouveaux entrés » dans la fonction publique selon la composante de la fonction publique qu'ils ont rejoint, la prépondérance de la fonction publique de l'Etat apparaît nettement : celle-ci représente, par exemple, près du double des recrutements dans la fonction publique territoriale. Il n'y a que dans trois régions (Haute Normandie, Franche Comté, Limousin, régions qui figurent parmi celles où la part de l'Etat parmi les effectifs de la fonction publique est la plus réduite) que les recrutements dans la fonction publique de l'Etat ne sont pas majoritaires. Toutefois, la comparaison avec les effectifs en poste montre que la place de l'Etat parmi les recrutements est, en moyenne, un peu inférieure à sa place parmi les effectifs en poste. En revanche, la part de la fonction publique territoriale et surtout de la fonction publique hospitalière parmi les recrutements est supérieure, témoignant ainsi d'un turn over plus important dans ces deux dernières composantes.

Tableau n°9
Répartition des recrutements et des emplois selon les trois composantes de la fonction publique. 2002

	F.P. de l'Etat	F.P.de l'Etat	F.P. hospitalière	F.P. hospitalière	F.P. Territoriale	F.P. Territoriale
	entrées	stock	entrées	stock	Entrées	stock
Hommes	57%	62%	7.7%	8.3%	35.3%	29.7%
Femmes	58.2%	53.4%	13.4%	18.9%	28.4%	27.7%
Ensemble	57.8%	62.3%	11.4%	8.4%	30.8%	29.3%

Graphique n° 9 : Les recrutements dans la fonction publique selon les types de FP



Source : enquête emploi 2002

La distinction, au sein de la fonction publique de l'Etat, entre les enseignants et les autres personnels - qui travaillent pour l'essentiel dans les services déconcentrés de l'Etat ou dans la police, la justice, l'équipement… - permet de mieux comprendre les raisons de la prépondérance de la fonction publique de l'Etat. Car se sont les recrutements d'enseignants qui expliquent l'ampleur des entrées dans la fonction publique de l'Etat, tant au niveau national qu'au niveau régional. Si l'on ne considère que les personnels non-enseignants, alors les recrutements dans la fonction publique de l'Etat deviennent nettement minoritaires.

Tableau n°10 : Répartition des recrutements dans la fonction publique en 2001-2002

	Etat hors enseignants	Enseignants	FP hospitalière	FP territoriale
hommes	25.9%	31.1%	7.7%	35.3%
femmes	23.6%	34.6%	13.4%	28.4%
ensemble	24.4%	33.4%	11.4%	30.8%

Source : enquête emploi 2002

Précisons que si l'on rapporte les recrutements d'enseignants à l'ensemble des recrutements de salariés (et non plus seulement aux recrutements dans la fonction publique), ceux-ci représentent généralement entre 4 et 7% de l'ensemble des recrutements régionaux (publics et privés), la proportion d'enseignants la plus élevée étant atteinte en Auvergne, Picardie et Centre (autour de 9%), alors que les recrutements dans la fonction publique de l'Etat (hors enseignants) évoluent généralement entre 1 et 3% de l'ensemble des recrutements.

En raison notamment des différences entre les professions exercées par les hommes et par les femmes, la « destination » des personnes recrutées est évidemment différente selon le sexe. Ainsi, 27% des recrutements *masculins* concernent des postes d'enseignants. Parmi tous ceux qui ont été recrutés pour exercer des fonctions autres que celles d'enseignant, près de la moitié est entrée dans la fonction publique de l'Etat (48%), tandis que 46% entraient dans la

fonction publique territoriale et seulement 6% dans la fonction publique hospitalière. Ces proportions, établies au niveau national, recouvrent comme toujours des situations régionales très variées: en Bourgogne, par exemple, près des ¾ des recrutements masculins (hors enseignants) ont concerné la fonction publique de l'Etat alors que ce n'est le cas que de moins de 30% de leurs homologues en Rhône-Alpes ou en Midi-Pyrénées. D'une façon plus générale, ce sont les régions où le taux de recrutement dans la fonction publique est particulièrement faible qui présentent le pus souvent des taux élevés d'entrées dans la fonction publique de l'Etat. Dans les régions qui recrutent relativement beaucoup, la répartition des effectifs se trouve mieux équilibrée.

Chez les *femmes*, ce sont près du tiers des recrutements qui ont concerné des postes d'enseignantes, soit une proportion de près de cinq points supérieure à celle des enseignantes dans l'emploi de la fonction publique. Quant aux deux-tiers des entrées de « non-enseignantes », leur répartition entre les trois fonctions publiques est moins déséquilibrée que chez les hommes : 45% sont entrées dans la fonction publique de l'Etat, 38% dans la fonction publique territoriale, et 17% dans la fonction publique hospitalière.

La fonction publique constitue un débouché majeur pour les jeunes les mieux formés

La fonction publique ne recrute pas exclusivement des jeunes sortant du système éducatif : parmi les enseignants et scientifiques recrutés en 2001, par exemple, près de 60% semblent avoir déjà occupé une « position professionnelle » durant l'année précédant leur entrée, et parmi les personnes recrutées dans des emplois de « non enseignants », la moitié travaillait déjà l'année antérieure. Les recrutements concernent donc majoritairement des salariés qui ont changé d'employeur, qui ont effectué une mobilité professionnelle.

Il n'en est pas de même pour les jeunes, qui constituent le « vivier » du recrutement dans la fonction publique à partir du « marché du travail ». Parmi les personnes recrutées et qui n'étaient pas en emploi un an auparavant, 57% sont des jeunes de moins de trente ans.

Le rôle de la fonction publique dans l'insertion professionnelle des jeunes mérite donc une attention toute particulière, d'autant que les recrutements par concours se font souvent dès la sortie du système éducatif ou après quelques années de transition.

Pour ceux qui sortent tout juste de leurs études[19], en 2001/2002, la fonction publique représente près de 15% de leurs débouchés. C'est dire que près d'un sortant sur sept, qui a trouvé un emploi quelques mois après l'achèvement de ses études, est entré dans la fonction publique. Mais cette proportion est beaucoup plus considérable lorsque le niveau d'études atteint est élevé : près de 38% des titulaires d'une licence ou plus qui y sont entrés, contre à peine 3% des sans diplômes.

C'est dans la fonction publique de l'Etat que 63% de ces jeunes entrés dans la fonction publique ont trouvé un emploi, 25% rejoignant la fonction publique territoriale et 12% la fonction publique hospitalière. Cette répartition reflète évidemment pour une grande part le poids des enseignants : 45% des jeunes entrés dans la fonction publique au sortir de leurs études sont devenus des enseignants.

Dès lors, les débouchés dans des fonctions autres que celles d'enseignants revêtent des caractéristiques bien différentes. Et c'est dans ce cas la fonction publique territoriale qui offre le plus d'opportunités d'emploi : 44% de ces jeunes « non enseignants » y ont en effet trouvé un poste, 39% entrant dans la fonction publique de l'Etat et 17% dans la fonction publique hospitalière. Sans surprises, les deux tiers des possesseurs d'un diplôme inférieur au baccalauréat (y compris les sans diplômes) ont été recrutés dans la fonction publique territoriale, tandis que près des deux tiers de ceux qui possèdent une licence ou plus sont

[19] On leur a adjoint les sortants du service national très peu nombreux en 2001

entrés dans la fonction publique de l'Etat. Quant aux diplômés de niveau bac+2 (qui est, rappelons-le, le niveau de formation des infirmières), ils sont entrés en bonne partie dans la fonction publique hospitalière, mais aussi dans la fonction publique territoriale, qui poursuit le renforcement de ses filières techniques et administratives qualifiées.

*

L'ampleur des recrutements que devra effectuer la fonction publique dans les années à venir, ne serait-ce que pour remplacer les départs en retraite, pose la question de son attractivité auprès des jeunes, notamment les mieux formés.

Le développement attendu de la fonction publique territoriale - dont les caractéristiques des emplois sont, pour l'instant du moins, fortement contrastées par rapport à la fonction publique de l'Etat - devrait conduire logiquement à davantage de recrutements « locaux » qu'actuellement. Si des phénomènes de concurrence entre le privé et la fonction publique risquent d'apparaître pour tels ou tels métiers (notamment lorsqu'ils requièrent un haut niveau de technicité), il semble probable que les deux « populations » susceptibles de rejoindre le privé et le public restent encore relativement distinctes. Dès lors, les emplois offerts dans la fonction publique et dans le secteur privé peuvent encore apparaître davantage complémentaires que concurrents. Se pose également la question des débouchés dans les régions où les offres d'emploi du secteur privé en direction des jeunes diplômés semblent faire défaut.

Il n'en demeure pas moins que les signaux envoyés aux jeunes quant à la pérennité des débouchés dans la fonction publique, comme les contraintes qui sont associées à ces emplois, notamment en matière d'affectation géographique, pourraient provoquer un relatif détournement de ces jeunes vis-à-vis de ce secteur. Sans doute conviendrait-il de porter à nouveau une particulière attention aux relations entre le niveau de chômage et la recherche d'emploi dans la fonction publique.

Références

AMINE M. , 1993, *Les personnels territoriaux. Repères et références statistiques*, Editions du CNFPT

Audier F., 1997, " La Fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés ", *Economie et statistique*, n°304-305.

Audier F., 2001, " La transmission du statut dans la fonction publique" *Économie et Statistique*, n° 337-338

Direction générale de la Fonction publique (série depuis 1994), *La fonction publique de l'Etat. Bilan social*, La Documentation Française

DGAFP, 2003, *L'approche métier dans le respect d'une fonction publique de carrière*, Journée d'études

INSEE, série des Enquêtes Emploi

INSEE, série emploi-revenus, *Les agents de l'Etat*

INSEE, Références, 2002, *La France et ses régions*

Chapitre 2. Le rôle de l'emploi public dans l'insertion des jeunes[20]

Vanessa di Paola✸ et Stéphanie Moullet⌖

Introduction

Si en France la Fonction Publique est le premier employeur, avec un quart de la population active concernée, l'accent est rarement mis sur l'emploi public dans la littérature, en particulier lorsqu'il est question de l'insertion des jeunes. Pourtant, en 2001, la population active de moins de 30 ans est à 14 % employée dans la Fonction Publique d'Etat ou Territoriale. L'importance de cet employeur, notamment du fait de sa taille, et les prochains départs massifs en retraite des agents de la fonction publique suivis d'éventuelles difficultés de recrutement à venir, posent la question de son attractivité. Si cette attractivité intéresse l'employeur, du point de vue des jeunes, la question devient celle de l'usage qui peut être fait de l'emploi public dans leur parcours d'insertion professionnelle.

La spécificité d'une analyse économique de l'emploi public tient au mode de fonctionnement particulier du secteur où co-existent un marché interne très spécifique sur lequel l'emploi est garanti à vie et un marché externe dont on peut interroger le fonctionnement : est-il organisé comme sur un marché concurrentiel privé (cdd du secteur public) ou bien a-t-il pour objectif de se substituer à l'employeur privé pour les jeunes en difficulté (cas des mesures d'aide à l'insertion) ? Pour les entrants sur le marché du travail, les mobilités, selon leur fréquence et la nature des transitions en cause, peuvent traduire des parcours d'insertion où le passage par un emploi dans la fonction publique, quel que soit son statut, ne permet pas de stabilisation visible en emploi durable (en 2001, seuls la moitié des jeunes en emploi dans la fonction publique se déclarent fonctionnaires, alors que l'autre moitié se répartit sur une pluralité de statuts). A l'inverse, elles peuvent refléter une stratégie de construction de début de carrière professionnelle où l'emploi public tient une place déterminante. L'accès à un marché interne, celui de la Fonction Publique, pourrait dans ce cas relever de logiques non opportunistes. La complexification des parcours professionnels prend une forme particulière en son sein : la carrière peut y débuter par des emplois précaires, coût d'entrée pour l'accès à un parcours « sécurisé ».

Notre travail se situe à l'intersection des questions de l'insertion professionnelle et des recrutements des débutants par la fonction publique (le renouvellement de sa main d'œuvre). Dans cette perspective, il s'attachera à donner des éléments de réponse aux questions suivantes : quelle est la nature de l'insertion professionnelle des jeunes qui connaissent un ou

---

[20] Ce texte est issu d'un article de Vanessa di Paola et Stéphanie Moullet soumis à Economie et Statistiques. Il a donné lieu à une présentation au CREST le 21 novembre 2002 et aux 23èmes journées de l'association d'économie sociale le 11 et 12 septembre 2003.

✸ Lest-Idep, 35 avenue Jules Ferry, 13626 Aix-en-Provence, tél :04.42.37.85.28, e-mail : dipaola@univ-aix.fr
⌖ Céreq-Idep, 10 place de la Joliette, 13002 Marseille, tél : 04.91.13.28.01, e-mail : moullet@cereq.fr

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche commandité par le Ministère de la Recherche sur le thème du travail dans la fonction publique : « Les déterminants des entrées dans les fonctions publiques : parcours du combattant ou pis-aller ? ». L'équipe de recherche, sous la responsabilité de F. Audier (Matisse), comprend, outre les auteurs, D. Meurs (Ermes), M. Lambert et C. Perez (Céreq).
Les auteurs remercient Eric Cahuzac, Arnaud Dupray, Jean-François Giret, Olivier Joseph et Stéphane Luchini pour leurs conseils, ainsi que les deux rapporteurs anonymes de la revue.

plusieurs emplois dans la fonction publique en début de vie active ? Du point de vue de la stratégie individuelle de construction de début de carrière professionnelle, quelle est l'efficacité du passage par un emploi dans la fonction publique ? Qui sont ceux pour qui ce passage conduit à une situation d'emploi stabilisée ?

Dans cet article, nous proposons d'analyser le rôle des séquences d'emploi public dans les trajectoires d'insertion. Ainsi, à partir des trois premières années de vie active, nous construisons des trajectoires type afin d'appréhender la spécificité de l'employeur public dans l'insertion des jeunes, quel que soit leur niveau de formation. Nous ne nous intéressons alors qu'aux individus ayant connu au moins un épisode d'emploi dans la fonction publique. Les jeunes ont-ils un désir d'intégrer la fonction publique et mettent-ils en place des stratégies d'insertion dans le marché interne public ? Si de telles stratégies existent, elles passent par le choix d'une formation permettant une entrée rapide en tant que fonctionnaire ou par un accès au marché interne par l'intermédiaire d'emploi public dans ses statuts autres que fonctionnaires.

Cet article a un double objectif, descriptif et analytique. L'objectif descriptif conduit à proposer une typologie de parcours professionnels en début de vie active. Le second objectif, analytique, est d'évaluer l'effet causal du passage par un emploi public, hors emplois aidés, sur l'obtention ultérieure d'un emploi à durée indéterminée dans les secteurs public (statut de fonctionnaire) ou privé. Dans quelle mesure l'accès au statut de fonctionnaire au terme des trois premières années de vie active est-elle favorisée par le fait d'avoir connu préalablement un cdd du secteur public, plutôt que du secteur privé ?

Plus précisément, la première section de ce papier traite des données utilisées, issues de l'enquête Génération 98 du Céreq. La section suivante établit la typologie des trajectoires professionnelles des jeunes expérimentant au moins un emploi dans la fonction publique, restreinte à la fonction publique d'Etat et territoriale[21]. Afin de préciser le rôle des déterminants individuels dans les liens que les jeunes entretiennent avec la fonction publique, les déterminants de l'appartenance aux différents parcours types d'insertion sont ensuite identifiés. Dans la dernière section, l'accent est mis sur l'accès à un statut d'emploi pérenne : quels sont les facteurs explicatifs des probabilités d'emplois de fonctionnaire ou de cdi occupés après trois ans de vie active et en particulier quel est le rôle des cdd des secteurs public et privé ?

[21] L'exclusion de la Fonction publique hospitalière dans une étude relative au rôle de l'emploi public dans l'insertion des jeunes peut surprendre. Il s'agit en fait d'un choix pragmatique dû à la difficulté de distinguer hôpitaux publics et privés dans l'enquête. Mais ce choix peut également s'expliquer lorsqu'on s'intéresse aux entrants sur le marché du travail puisqu'en effet la fonction publique hospitalière a des canaux de recrutement spécifiques. Il y a non-substitution entre cette fonction publique et les autres fonctions publiques étant données la singularité des métiers qu'elle concerne (il n'y aurait que les entrées comme directeurs d'hôpitaux qui draineraient le même public que les autres fonctions publiques). Cet argument pourrait s'appliquer aux enseignants et donc justifier leur exclusion de l'analyse. Nous avons choisi de les conserver afin de ne pas morceler la Fonction Publique d'État.

1- Les données et la construction des bases de travail à partir de l'enquête Génération 98

1-1 Les données

Les données utilisées sont issues de l'enquête Génération 98 réalisée par le Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (Céreq). Elles concernent 55 000 sortants du système éducatif en 1998 tous niveaux de formation et toutes spécialités de formation confondues parmi les 750 000 primo-sortants à cette date.

Les données sont rétrospectives. Elles permettent d'analyser les trois premières années de vie active au regard de la formation initiale[22]. Elles autorisent donc la comparaison des modalités d'insertion professionnelles des jeunes selon leur niveau d'éducation dans une même conjoncture économique.

L'enquête a pour objet de rendre compte des différentes composantes des parcours d'insertion professionnelle : elle fournit des informations individuelles, socio-démographiques et relatives au parcours scolaire ainsi qu'aux différentes séquences d'emploi ou de non-emploi. Une séquence étant définie comme une durée passée dans un état, une séquence d'emploi correspond à une période d'emploi exercée au sein d'un même établissement sans interruption. Les séquences de non-emploi correspondent à des durées de formation (ou de reprise d'études), d'inactivité (y compris le Service National) et de recherche d'emploi. L'ensemble de ces situations datées est synthétisé au travers du calendrier professionnel renseignant sur tous les états des individus interrogés, mois par mois, de janvier 1998 à mars 2001.

Pour chaque séquence d'emploi, le secteur d'activité, la PCS occupée, le contrat et le temps de travail ainsi que le salaire mensuel perçu, primes incluses, sont connus. La variable décrivant le secteur public ou privé de l'emploi occupé est également disponible et relève d'une déclaration individuelle. A partir de cette dernière et sur la base du nom déclaré de l'employeur, il devient possible de distinguer les trois Fonctions Publiques – Fonction Publique d'Etat, territoriale et hospitalière –, et au sein de la Fonction Publique d'Etat, de séparer les types d'employeur, Éducation Nationale, Armée et autres ministères. Les entreprises publiques nationalisées sont également identifiables.

La définition de l'emploi public est ici fondée sur la nature juridique de l'employeur et non pas sur le statut juridique – droit public – droit privé - des salariés ; le terme de fonction publique ne se limite pas au statut de fonctionnaire mais à l'ensemble des contrats de travail proposé par l'employeur public[23]. *In fine*, une variable est construite précisant pour chaque

[22] Cette enquête succède à l'enquête Génération 92 qui interroge cinq ans après la fin de leur formation initiale les jeunes sortis du système éducatif en 1992. Si l'objectif poursuivi est le même, Génération 92 met d'avantage l'accent sur les situations d'emploi que ne le fait Génération 98 (Bref, 181, p. 7). Concernant cette dernière, des ré-interrogations sont prévues en 2003 et 2005.

[23] La notion d'emploi public n'a pas de définition stabilisée, son périmètre et son contenu étant souvent imprécis (ou non précisés). Le rapport annuel de l'Observatoire de l'Emploi Public (2001) permet de clarifier les différents contours possibles de la fonction publique. Au-

épisode d'emploi connu par l'individu, et quel que soit le statut de cet emploi (cdd, cdi, intérim,…), s'il s'agit d'un emploi « public » (fonction publique d'état ou territoriale) ou « privé ».

La rareté de travaux portant sur l'employeur public est certainement en partie due à la difficulté de spécifier le champ « fonction publique ». Pour ce qui nous concerne, si les données sur le cheminement au cours des premières années de vie active permettent l'analyse des parcours d'insertion professionnelle, elles présentent elles aussi, dans une certaine mesure, des limites par rapport à l'analyse de l'emploi public (*cf.* encadré 1).

Encadré 1 : Fonction publique et Génération 98 : les limites de l'outil d'observation

La première limite imposée par les données tient au défaut de couverture de la base de sondage des sortants du système éducatif : un ensemble d'écoles de la fonction publique, essentiellement celles qui relèvent du Ministère de l'Économie et des finances, de la Défense, de la Justice, du 1er Ministre, en sont exclues. Ces écoles préparent massivement à des emplois de catégorie A, bien qu'au sein de ces dernières, co-existent des élèves fonctionnaires (qui seront nécessairement fonctionnaires à l'issue) et des étudiants qui se destinent à une carrière dans le secteur privé. La base de données ne contient donc aucun agent de catégorie A à l'issue de ces écoles. Pour les écoles incluses dans la base de sondage, on a toutes les raisons de penser qu'elles ne sont pas représentatives des écoles non enquêtées lorsqu'elles appartiennent à des Ministères différents (l'hétérogénéité des écoles appartenant à un même ministère rend la pondération éventuelle peu fiable). L'analyse de l'insertion dans la fonction publique ne peut s'interroger sur les caractéristiques de ceux qui ont un parcours d'insertion de "référence" dans la fonction publique (Formation initiale + Ecole de la fonction publique + fonctionnaire).

La deuxième limite concerne certains individus élèves fonctionnaires (30 individus) au cours de la période d'observation (1998-2001). On choisit de les considérer en formation initiale et non en emploi dans la fonction publique : le temps d'école est un temps de formation, ce qui permet d'éviter de sous-évaluer le niveau de formation initiale des fonctionnaires.

1-2 Analyse descriptive : les jeunes et la fonction publique

Nous proposons, afin d'identifier la singularité des jeunes expérimentant un emploi dans le secteur public au cours de leurs premières années de vie active, de construire un sous échantillon composés de jeunes ayant connu l'emploi public (échantillon « fonction publique »). Nous portons un regard sur les particularités de cet échantillon « fonction publique » comparativement à l'échantillon global (la population de la Génération 98).

---

delà du noyau central constitué de l'ensemble des trois fonctions publiques, le dénombrement se heurte à des problèmes de définition du champ et à des contraintes imposées par les sources statistiques (Brenot-Ouldali, 1999). Dans la mesure où les études relatives au secteur public utilisent des sources différentes et donc recouvrent des champs différents, les comparaisons des résultats s'en trouvent limitées.

Le sous-échantillon « fonction publique » concerne uniquement les individus (et les informations relatives aux séquences d'emploi et de non-emploi) dont au moins un emploi, d'une durée minimale de 1 mois, sur la période d'observation, s'exerce dans la Fonction Publique d'Etat ou territoriale, quel que soit son statut, soient 8 947 individus (ou 112 121 individus pondérés).

Alors que la population des jeunes sortant du système éducatif en 1998 est pour 51 % composée d'hommes, l'échantillon des jeunes ayant exercé au moins un emploi dans la fonction publique est majoritairement féminin (59 % de femmes, répartition identique dans les deux fonctions publiques) (*cf.* annexe 1). La prédominance des femmes dans la fonction publique se constate donc chez les jeunes comme pour l'ensemble de la population active (Audier, 2000).

La répartition des niveaux de formation[24] au sein de l'échantillon de travail diffère de celle observée dans la population totale des sortants du système éducatif (*cf.* annexe 1) : le niveau II est celui le plus représenté (contre le niveau Vbis pour l'ensemble de la population) avec 30 % de l'effectif ; ce niveau étant celui des enseignants et donc en lien avec la part des emplois occupés dans l'éducation nationale (34 % des emplois en mars 2001). Les sortants de formation initiale détenteurs d'un diplôme supérieur au bac + 2 sont sur-représentés au sein de l'échantillon de travail « fonction publique » relativement à l'ensemble des sortants (38 % contre environ 19 %).

Le poids des formés de niveau IV+ (17 %), plus nombreux que les niveaux IV (12 %), est une caractéristique notable de l'échantillon « fonction publique » dans la mesure où les ordres de grandeur sont inversés dans la population globale (12.29 % de niveau IV+, contre 17.38 % de niveau IV). Ce poids des jeunes sortants de l'enseignement supérieur sans en être diplômé pourrait être du aux jeunes qui décident finalement de passer un concours de la fonction publique. Cette hypothèse pourra être vérifiée dans l'analyse des trajectoires d'insertion.

La structure des niveaux des formations diffère entre fonction publique d'Etat et territoriale. Si 48 % des jeunes en emploi dans la fonction publique d'Etat en mars 2001 sont de niveaux I et II de formation, ils sont seulement 22 % dans ce cas pour la fonction publique territoriale.

Les caractéristiques familiales mettent surtout en avant une meilleure connaissance de la fonction publique pour les jeunes de l'échantillon « fonction publique » que pour l'ensemble de l'effectif. En effet, ils sont plus nombreux à avoir un conjoint (31 % contre 21,5 %), un père (27 % contre 23 %) ou une mère (28 % contre 23 %) qui travaille dans le secteur public. Cette « familiarité » est nécessairement antérieure à l'occupation de l'emploi pour ce qui concerne les parents (puisqu'il s'agit de l'emploi parental occupé à la fin des études du jeune), sans que ce soit toujours le cas pour la position du conjoint.

[24] Voir en annexe 1 la nomenclature des niveaux de formation initiale.

Les variables de parcours traduisent une plus grande mobilité d'employeur dans la population connaissant au moins un épisode dans la fonction publique, que dans la population totale. On pourra par la suite chercher à vérifier qu'il s'agit là d'un effet soit "emploi d'attente" de réussite à un concours de la fonction publique ou encore du passage par les mesures publiques d'aide à l'insertion (donc passage par un emploi public) qui ont tendance à concerner des jeunes au parcours « instable ».

Trois ans après la sortie du système éducatif, on observe que près de 52 % de l'effectif global est soit fonctionnaire (7.8 %) soit en cdi du secteur privé (44.5 %), alors que dans l'échantillon « fonction publique » les jeunes ne sont que 45 % à être soit fonctionnaire (35 %), soit en cdi du secteur privé (10 %).

Enfin, la structure de la population des jeunes passés au moins une fois par la fonction publique est composée majoritairement du personnel de l'éducation national (34 %). Le poids de l'emploi dans les collectivités territoriales est également à souligner puisqu'il concerne 21 % des jeunes de l'échantillon « fonction publique ».

1-3- Les déterminants du passage par l'emploi public

Afin de mettre en évidence l'effet propre des caractéristique (*cf.* annexe 2) et cela toutes choses égales par ailleurs, nous estimons la probabilité d'appartenir à l'échantillon « fonction publique ». Les résultats d'estimation sont conformes aux statistiques descriptives. En effet, être un homme agit négativement sur la probabilité de connaître un emploi public de janvier 1998 à mars 2001, tout statut confondu. Toutes choses égales par ailleurs, les jeunes titulaires d'un diplôme de niveau II de formation ou de niveau IV+ connaissent les probabilités de sélection plus fortes que les autres diplômés. La « familiarité » avec la fonction publique (l'appartenance de l'emploi des parents ou du conjoint à ce secteur) agit dans le même sens. Le pays d'origine, s'il est autre que la France diminue la probabilité de connaître au moins une séquence d'emploi public[25]. Enfin, notons qu'à la fin des études comme trois ans auparavant, résider ailleurs qu'à Paris accroît la probabilité de sélection : cet effet renvoie à l'état relatif du marché du travail entre Paris et la province.
En résumé, la probabilité d'appartenir à l'échantillon « fonction publique » est d'autant plus grande que l'individu est une femme, de niveau II ou IV+ de formation initiale, ayant une « familiarité » avec le secteur public, d'origine française et résidant en province.

2- L'emploi public dans les typologies de parcours professionnels

Les particularités caractérisant les jeunes ayant connu l'emploi public étant mieux cernés, nous nous intéressons, dans cette section, aux trajectoires d'insertion de jeunes sortis du système scolaire en 1998. Ce premier temps de l'étude n'ayant aucune vocation comparative avec les trajectoires se déroulant uniquement dans le secteur privé, il n'est pas utile de conserver les jeunes n'expérimentant pas de séquence d'emploi public dans notre échantillon. Aussi, les trajectoires sont construites à partir de l'échantillon « fonction publique », c'est à dire celui composé de jeunes passés au moins une fois par un emploi de la fonction publique sur les trois années d'observation.

[25] Le statut de fonctionnaire nécessitant la nationalité française (à quelques exceptions près).

L'analyse de l'effet causal du passage par l'emploi public sur la stabilisation en emploi portera, quant à elle, sur la globalité de la population (*cf.* section 3 infra).

2.1- Méthodologie

A partir des calendriers professionnels des jeunes entrant sur le marché du travail en 1998, nous repérons les évènements caractéristiques de leurs parcours d'insertion. L'existence de trajectoires constituées de passages différents en termes de contrats de travail et de durée conduisent à penser que les jeunes ne font pas les mêmes usages de l'emploi public.

Nous procédons à une analyse des chronogrammes ou trajectoires selon la méthode d'Espinasse (1994) consistant à repérer les évènements caractéristiques du parcours (cdd, cdi, chômage…) ainsi que, et c'est là l'intérêt de cette méthode, la durée de ces évènements. Elle ne suppose pas d'hypothèse *a priori* sur la nature et la hiérarchie des différents états entre eux (elle ne retient aucune autre information que celles disponibles dans les chronogrammes), mais considère la séquentialité des états. Nous aurons ainsi une description des parcours sur le marché du travail qui n'a trait qu'aux évènements survenus sur le marché du travail, aucun facteur explicatif à ces trajectoires n'étant ici envisagé. Ces derniers seront l'objet d'une analyse spécifique. Il est intéressant de remarquer que cette démarche en deux étapes (construction d'une typologie puis identification des facteurs explicatifs de la probabilité d'appartenance aux différents parcours types) peut être rapprochée d'une procédure tendant à retranscrire une dépendance temporelle dans un premier temps, indépendamment de toute hétérogénéité individuelle; puis à s'intéresser au poids de l'hétérogénéité individuelle dans la construction des parcours d'insertion. On sait que la distinction entre dépendance temporelle et hétérogénéité individuelle est essentielle mais souvent difficile à identifier dans la modélisation économétrique (en particulier dans les modèles de durée, di Paola, 2000).

L'objectif de la méthode de classification des trajectoires retenues (voir encadré 2) est de synthétiser la diversité des trajectoires individuelles d'insertion à l'aide de classes de trajectoires homogènes. Il s'agit d'exploiter la dimension longitudinale des informations : 40 mois d'observation décrivent la succession des épisodes relatifs à la position occupée sur le marché du travail, et notamment la succession éventuelle d'épisodes d'emploi, définis par un changement d'établissement et non pas de profession ou de contrat de travail.

Les différents états, retenus sur la base conjointe du secteur d'emploi et du statut du contrat de travail pour les situations d'emploi, sont les suivants[26] :

- Fonctionnaire,

[26] Précisons que, alors que les statistiques descriptives laissaient penser que la distinction entre les deux fonctions publiques – d'Etat et Territoriale – dans la constitution des trajectoires types était pertinente, l'exercice n'a pas pour autant conduit à des résultats autres que ceux développés dans la suite de ce travail.

- Cdi du secteur privé,
- Cdd – contrat saisonnier - Contrat d'intérim du secteur public,
- Cdd – contrat saisonnier - Contrat d'intérim du secteur privé,
- Mesures du secteur public (Emplois jeunes, contrat de qualification, contrat d'apprentissage, ces)
- Mesures du secteur privé (Emplois jeunes, contrat de qualification, contrat d'apprentissage)
- Chômage
- Formation initiale - Inactivité – reprise d'études - Service National.

Encadré 2 : La méthode des trajectoires type

La chronologie des états, leur durée et leur enchaînement constituent la trajectoire professionnelle d'un jeune entrant sur le marché du travail. Elle est *a priori* aussi unique que lui. Mais certaines trajectoires sont plus proches que d'autres. La recherche de trajectoires type suppose que l'on regroupe entre elles les trajectoires homogènes. Cela nécessite de mesurer la distance entre elles. C'est l'information séquentielle des chronogrammes individuels qui permet de mesurer cette distance entre les trajectoires individuelles : elle est égale au nombre de mois où les individus associés connaissent des situations différentes, elle est nulle si les états sont identiques pour le même mois. Cette méthode repose ainsi sur une distance calculée non pas entre des groupes d'individus mais entre les trajectoires elles-mêmes (Beduwé, Dauty, Espinasse, 1995).
L'étape suivante consiste à identifier les pôles où se concentrent les trajectoires similaires ou voisines : une classification automatique des individus sur la base des distances calculées établit des classes cohérentes et indique pour chacune les états dominants et leurs durées. Les classes sont telles que leur variance intra est minimale et la variance entre elles maximale. Les effectifs de différentes classes ainsi que la durée moyenne passée dans les états permettent de définir alors le nombre pertinent de classes. Cette étape aboutit donc à des trajectoires type et indique pour chacune les états dominants et les durées moyennes. L'ordre d'enchaînement des situations se visualise au travers d'une représentation graphique par trajectoire type (Béduwé, Cahuzac, 1997).

Il existe d'autres méthodes de classification des trajectoires poursuivant le même objectif, comparées par Espinasse et Giret (1996). La méthode retenue a pour principal intérêt de n'imposer aucune hypothèse sur la nature, le recodage ou la hiérarchie des états entre eux. Elle utilise toute l'information disponible sur les cheminements individuels dans leur forme d'origine, à l'exclusion de toute autre variable. En revanche, elle fait implicitement l'hypothèse que tous les coûts de passage d'un état à un autre sont égaux à un (elle ignore les différentes probabilités de transition d'un état à un autre).

La procédure de construction de la typologie aboutit à neuf trajectoires types que l'on peut caractériser par des états dominants et/ou une (in)stabilité professionnelle sur les trois années d'observation, entendant par là l'existence de discontinuité de l'emploi ou de mobilité professionnelle. Ces parcours type ne préjugent pas de l'état final (celui occupé à la date d'enquête) occupé par un individu donné mais renseignent sur la situation finale la plus fréquemment observée pour l'ensemble des individus d'une même trajectoire.

2.2- Trajectoires et secteur public

Il est usuel, à partir de cette méthode, de caractériser chacune des trajectoires types par les états dominants (*cf.* graphiques en annexe 3).

Tableau 2.1 - Trajectoires types

Trajectoires types	Dénominations	Fréquences	Effectifs (pondérés)
1	Fonctionnaires	24.41	27 367
2	Cdi privé	7.51	8 425
3	Cdd privé instables	6.36	7 133
4	Cdd public instable	7.44	8 337
5	Chômage	9.53	10 686
6	Inactifs	10.19	11 420
7	Cdd privé insérant	6.34	7 112
8	Cdd public	12.38	13 883
9	Emploi-jeunes	15.84	17 758

Source : Génération 98
Champ : Echantillon « Fonction publique »

La 1ère trajectoire concerne les jeunes accédant rapidement après leur sortie de formation initiale à un emploi de fonctionnaire.
La 2ème trajectoire concerne les individus qui après quelques mois sur le marché du travail passé au chômage, puis en cdd du public ou du privé, occupent majoritairement un cdi du secteur privé.
La 3ème trajectoire a trait à des individus au parcours relativement instable : chômage puis cdd (ou intérim)[27] du public puis cdd du privé qui est l'état caractéristique de cette trajectoire.
La 4ème trajectoire renvoie à un parcours relativement instable passant par du chômage, puis par un cdd du secteur privé, pour enfin transiter vers un cdd du secteur public.
La 5ème trajectoire est relative au passage par du chômage de longue durée commençant dès la sortie du système éducatif, et jusqu'en juin 2000, la sortie du chômage se faisant de manière indifférente vers le secteur public ou le secteur privé, les emplois stables ou instables.
La 6ème trajectoire regroupe essentiellement des jeunes qui vont soit continuer à se former, soit être inactifs jusqu'en juin 2000, puis vont accéder pour près de 40 % à un statut de fonctionnaire, les autres se répartissant essentiellement dans l'emploi instable (mesures, cdd,).
La 7ème trajectoire regroupe des individus connaissant massivement un passage par un cdd du secteur privé à leur sortie de formation initiale, cdd du privé « insérant » puisqu'ils transitent ensuite fortement vers un emploi de fonctionnaire ou dans une mesure moindre vers un cdi du secteur privé.
La 8ème trajectoire trace un parcours assez long en cdd du secteur public, auquel on accède rapidement après la sortie de formation initiale, et dont 40 % sortent autour du 31ème mois, majoritairement pour un emploi de fonctionnaire (15 %).
La 9ème trajectoire est constitué des emploi-jeunes, auxquels les individus accèdent après une période de chômage et de l'emploi instable (cdd du privé).

[27] L'analyse des durées moyennes cumulées dans différents états désagrégés par trajectoire type permettra de préciser l'importance des cdd par rapport à l'intérim (ou inversement). Il en sera de même pour chaque statut agrégé dans notre typologie (mesures d'aide à l'insertion, etc.). Ainsi, il faut comprendre ici lorsqu'il est question de cdd, qu'il peut s'agir également d'un cdd intérimaire.

D'une façon plus synthétique, le regroupement suivant peut être effectué :

- Trajectoires « stables » : on regroupera sous cette appellation les trajectoires dont l'état dominant est un emploi au statut pérenne : trajectoires « fonctionnaires» et « cdi privé ».
- Trajectoires « instables » : on nommera ainsi les trajectoires concernant des parcours chaotiques : trajectoires « cdd privé instable », « cdd public instable ».
- Trajectoires « insertion dans fonction publique » : il s'agit ici des parcours chaotiques mais dont l'issue après trois années d'observation se fait majoritairement dans le secteur public : trajectoires « chômage », « inactifs », « cdd privé insérant ».
- Trajectoires « stabilisation inconnue » : ce groupe rassemble les parcours caractérisés par des états dont l'issue certaine n'est pas observée : trajectoires « emploi-jeunes », « cdd public ».

Tableau 2.2 - Matrice des durées moyennes

États sur le marché du travail	Trajectoires type									
Durées Cumulées Moyennes	Fonc-tion--naire	Cdi privé	Cdd privé instable	Cdd public instable	Chô--mage	Inac--tifs	Cdd privé insérant	Cdd public	Emploi-jeunes	Echantillon Fonction Publique
Fonctionnaire	**27.12**	1.49	0.75	0.55	1.43	4.20	2.22	1.21	0.32	7.72
cdi du privé	0.41	**18.61**	1.86	1.18	0.81	0.98	1.06	0.51	0.57	2.10
cdd du public	1.23	3.46	3.86	**16.75**	2.50	2.58	2.85	**26.43**	0.45	6.07
cdd du privé	0.50	2.44	**10.45**	1.89	1.60	1.37	**11.52**	0.65	0.85	2.35
intérim du public	0.01	0.42	0.25	0.46	0.17	0.03	0.11	0.43	0.006	0.16
intérim du privé	0.26	0.63	4.18	1.01	0.53	0.96	5.42	0.33	0.55	1.07
emploi jeune du public	0.22	0.65	0.73	0.28	1.82	1.09	2.00	0.06	**24.08**	4.40
emploi jeune du privé	0.08	0.19	0.14	0.18	1.44	0.10	0.48	0.25	0.08	0.27
ces	0.08	0.10	0.37	0.06	1.57	0.30	0.13	0.02	1.11	0.40
apprentissage, CA, CQ public	0.13	0.09	0.14	0.04	0.21	0.36	0.29	0.05	0.49	0.21
apprentissage, CA, CQ privé	0.05	0.25	0.63	0.33	0.80	0.21	0.72	0.14	0.07	0.27
chômage	0.73	2.64	4.86	4.30	**18.25**	2.04	2.66	1.47	2.89	3.76
inactivité	1.59	1.23	1.68	2.24	0.96	**6.23**	1.32	0.97	0.95	1.83
formation	6.45	6.63	7.39	7.34	7.11	**12.66**	7.01	6.48	6.46	7.32

Source : Génération 98
Champ : Echantillon « Fonction publique »

La matrice des durées moyennes permet d'identifier les caractéristiques de chacune des trajectoires, et de différencier de manière plus nette la classification obtenue. En particulier, cette matrice permet d'évaluer, dans une certaine mesure, la place de l'emploi public dans l'insertion des jeunes : il convient en effet de s'intéresser aux durées cumulées moyennes dans les différents statuts d'emploi public pour les trajectoires « insérantes », comparativement à ces mêmes durées dans les trajectoires « instables », dans les trajectoires à tendance « publique », comparativement à celles « privées ». Il est aussi possible de rendre compte de la nature de l'insertion des jeunes ayant connu l'emploi public.

Avant de s'intéresser aux trajectoires, notons que, sur l'ensemble de l'échantillon « fonction publique », c'est la durée cumulée en tant que fonctionnaire qui est la plus longue (environ 8 mois). Sur les 40 mois d'observation, les individus passent près de 30 % du temps en emploi public non titulaire (pour regrouper sous cette appellation l'ensemble des statuts du secteur public hormis celui de fonctionnaire), 20 % en emploi titulaire et 15 % en emploi privé.

Trajectoires stables et emploi public :

L'analyse des durées (*cf* tableau 2.2) permet de différencier et de caractériser chacune des trajectoires. Ainsi, la trajectoire « fonctionnaire » est marquée par une longue durée en emploi de fonctionnaire, mais on peut noter qu'en dehors de ce statut, l'emploi publique non titulaire est plus important que la part de l'emploi privé (y compris cdi). Cette trajectoire très stable est donc caractérisée par un accès rapide à la fonction publique sans avoir passé de temps conséquent dans des emplois privés.

Le corollaire de cette trajectoire pour le secteur privé est l'insertion via l'obtention d'un cdi du secteur privé. La trajectoire « cdi privé » est marquée quant à elle par une durée assez significative dans de l'emploi public (l'échantillon sélectionné concerne ces individus qui ont tous expérimenté un épisode au moins d'emploi public). Ainsi, passer par un cdd du secteur public peut être une étape (3,5 mois en moyenne) avant d'accéder à un cdi du secteur privé, le poids de cette durée dans l'emploi public « instable » est même plus important que celui des cdd du secteur privé.

Outre ces deux trajectoires particulièrement stabilisées, on peut considérer les trajectoires pour lesquelles l'emploi public occupé tout au long du parcours a plutôt un rôle d'insertion (il est le secteur d'emploi occupé en fin de période d'observation) et au contraire celles dans lesquelles l'emploi public expérimenté n'est pas associé à une situation stabilisée au terme des trois années suivant la sortie du système éducatif.

Trajectoires insertion dans la fonction publique :

La trajectoire « cdd privé insérant » est assez atypique puisqu'il s'agit d'un parcours type où l'état massivement occupé est celui de cdd dans le secteur privé en début de parcours, mais l'insertion au terme des trois années est majoritairement dans le secteur public. C'est donc le passage par un cdd du secteur privé qui conduit à une insertion dans le secteur public (25 % des jeunes de cette trajectoire sont fonctionnaires en mars 2001). Ainsi, l'emploi public expérimenté ici n'est pas un passage permettant une insertion dans l'un ou l'autre des secteurs du marché du travail mais est une issue au cdd du secteur privé.

Deux autres trajectoires présentent une caractéristique similaire quant au rôle de l'emploi public : les trajectoires « inactifs » et « chômage ». Dans les deux cas, les durées cumulées en emplois publics ont un poids bien plus grand que celui de l'emploi dans le secteur privé. En particulier, dans la trajectoire « inactifs », où l'inactivité (y compris la formation) occupe une place bien sûr prépondérante, on constate un rôle d'insertion de l'emploi public particulièrement fort puisqu'en fin de trajectoire, 42 % des jeunes sont fonctionnaires. La trajectoire « chômage », quant à elle, est caractérisée par un chômage de longue durée (18 mois en moyenne). Pour autant, la sortie du chômage sur les trois années d'observation est sensible et se fait en grande partie vers de l'emploi public. Ainsi, la durée passée en emploi public occupe 16 % du temps d'observation pour l'emploi public instable et 3,5 % pour l'état de fonctionnaire contre seulement 12 % dans l'emploi privé (10 % en cdd, 2 % en cdi).

Trajectoires instables et emploi public

Pour certaines trajectoires, l'emploi public ne semble pas avoir joué de rôle d'insertion.
En effet, dans la trajectoire « cdd public instable », en dehors du poids des cdd de ce secteur, il est surtout notable que l'état de fonctionnaire n'absorbe pas les cdd du public en fin de trajectoire. Ainsi, le statut de fonctionnaire ne domine pas celui du cdi ni même du cdd du secteur privé. Les jeunes expérimentent une longue durée d'emploi en cdd du secteur public (26 mois en moyenne) sans pour autant se stabiliser au terme des trois années d'observation.

Le processus est quelque peu différent dans la trajectoire « cdd privé instable » où l'expérimentation importante de l'emploi public est concentrée en début de trajectoire. Ici, l'emploi public a un poids important mais ne conduit pas une stabilisation au regard de l'état finalement occupé (les emplois de fonctionnaire ou en cdi ne sont pas majoritaires).

Trajectoires stabilisation inconnue et emploi public
Pour les trajectoires « emploi jeune » et « cdd public instable », il est difficile d'évaluer le rôle de l'emploi public dans l'insertion puisque au terme des premières années de vie active, c'est l'emploi jeune ou le cdd du secteur public qui domine massivement sans que l'on ait d'information sur une stabilisation ou non à son issue, celle-ci n'étant pas observée puisque la durée des emplois-jeunes est de cinq année. En effet, les emplois jeunes sont pour la trajectoire éponyme l'état d'insertion à la fin des années d'observation pour 84 % des jeunes de la trajectoire, et ces emplois jeunes sont expérimentés après quelques temps passés surtout au chômage (moins de 3 mois). De même, dans la trajectoire « cdd public », le cdd public est l'emploi final pour 79 % des jeunes, avec une durée cumulée moyenne de 26 mois. Ceci est lié à la durée fréquente de trois années pour les cdd du secteur public, l'issue en est donc inobservée, comme celle des emplois-jeunes. Les états précédents cette « insertion instable » sont le chômage puis le cdd du secteur privé. L'emploi public insère sans stabiliser puisque le statut reste temporaire.

Il s'agit ici d'une analyse factuelle informant sur le temps passé dans l'emploi public selon les trajectoires type. Pour autant, il convient de ne pas tirer de conclusion en termes de causalité : le fait que les jeunes de la trajectoire « cdi privé » connaissent une durée plus longue en cdd du secteur public qu'en cdd du secteur privé ne peut être pris comme preuve que le cdd public mène, plus favorablement qu'un cdd privé, à un cdi privé. En effet, dans cette trajectoire, une part non négligeable d'individus est fonctionnaire à la fin de l'observation (12 %) et on ne peut statuer sur la base des trajectoires type s'il s'agit des individus préalablement passés par un cdd public davantage que ceux finalement en cdi du privé (66 %). Seule une analyse économétrique modélisant les transitions pourra permettre d'aller plus avant.

2-3- Trajectoires et caractéristiques individuelles

Trajectoire et genre :

On observe des structures par sexe assez différenciées selon les trajectoires. Les parcours caractérisés par un passage assez long dans l'emploi public (trajectoire « fonctionnaire », « emploi-jeunes », « cdd public ») sont davantage féminines (resp. 61 %, 68 %, 62 %). Au-delà de ce premier constat, les statistiques descriptives par trajectoires mettent en évidence le fait que si les femmes diplômées ont une forte propension à entrer dans la fonction publique, les hommes de même diplôme s'orientent davantage vers le secteur privé sans expérimenter d'emplois dans le secteur public. Ainsi, à l'inverse de ce qui est généralement observé, les

hommes se retrouvent ici sur-représentés dans les trajectoires plus instables (« chômage » - 66 % d'hommes, « inactifs » - 57 % d'hommes, « cdd public instables » - 54 % d'hommes). Pour leur part, les femmes sont majoritaires dans les trajectoires caractérisées par l'emploi public, à l'exception de la trajectoire « cdd public instables ».

Ainsi, la sélection des individus passés au moins une fois par la fonction publique permet de faire émerger un phénomène d'anti-sélection : les hommes les « moins employables » passent par la fonction publique dans des statuts précaires. Alors que les femmes, s'insèrent plutôt mieux que dans l'échantillon global : la fonction publique attire les femmes sur des statuts stables, ou des trajectoires insérantes. L'ensemble de ces premiers résultats est bien évidemment à mettre en relation avec le niveau de diplôme et sera à analyser à partir des estimations économétriques.

Trajectoire et famille

Nous voulons ici savoir si les trajectoires que l'on peut qualifier de « publique », se singularisent par un entourage familial appartenant au secteur public. En particulier, le rôle joué par le statut des parents dans sa transmission aux enfants a précédemment été mis en évidence par Audier (2000) et mérite d'être étudié. On observe, sur la base des simples statistiques descriptives que le secteur d'activité du père des jeunes en trajectoires à dominante « publique » n'est que très sensiblement différent de celui de la population totale et ne semble pas être une caractéristique discriminante des populations de chaque trajectoire ; le statut d'emploi de la mère est davantage différencié. En effet, si transmission du statut il y a, il passerait davantage par la mère puisque la trajectoire « fonctionnaire » est marquée par une plus grande fréquence des mères travaillant dans le secteur public (31 % contre 28 % pour l'effectif total). Toutefois, ce constat quant au rôle de la transmission d'un statut est à relativiser puisque les mères des jeunes s'insérant en cdi sont aussi plus souvent dans le secteur public que pour l'échantillon global : le statut d'emploi du secteur public de la mère jouerait surtout un rôle favorable à l'insertion plus qu'à la transmission d'un statut. Si l'on élargit cette notion de transmission au secteur privé, on observe que les jeunes des trajectoires à dominante « privée » ont plus souvent une mère travaillant dans le secteur privé que le reste de l'échantillon.

A l'inverse, la mère est plus souvent inactive que dans l'échantillon global pour les trajectoires à dominante « instable » (sauf « cdd privé instable » pour lesquels la mère est essentiellement en emploi dans le secteur privé).

Globalement, l'hypothèse de transmission d'un statut n'est pas évidente sur la base des simples statistiques descriptives. Il conviendra d'y porter une attention particulière dans l'analyse économétrique qui suit.

Les secteurs d'emploi sur le marché du travail des conjoints apportent des éléments d'information permettant de caractériser les jeunes passant par la fonction publique. On observe globalement un effet de proximité des situations professionnelles entre conjoints : les jeunes de la trajectoire « fonctionnaire » ont plus fréquemment que la moyenne un conjoint travaillant dans le secteur public (39 % contre 31 %), les jeunes en trajectoire à dominante « privée » (« cdd privé insérant », « cdi privé ») ont davantage que la moyenne un conjoint dans le secteur privé (resp. 63 % et 59 % contre 51 %), et enfin, les jeunes en trajectoires à

dominante « instable » (« inactifs », chômage ») ont plus souvent que la moyenne un conjoint inactif (resp. 28 % et 23 % contre 18 % en moyenne).

Mais s'intéresser au secteur d'emploi du conjoint n'a qu'un caractère informatif s'il n'est pas rattaché à la fois à la date de mise en couple (avant ou après l'entrée dans l'emploi public en particulier) et au genre du conjoint. On constate que les fonctionnaires n'ont pas plus un conjoint inactif que l'ensemble de la population, sachant que les fonctionnaires sont majoritairement des femmes.

Trajectoire et formation

Les structures des niveaux de formation se différencient nettement entre trajectoires.
Les jeunes de la trajectoire « fonctionnaire » sont largement plus formés que la moyenne puisqu'ils sont plus fréquemment de niveau II de formation initiale (54 % contre seulement 30 % pour l'ensemble de l'effectif). 75 % de l'effectif de cette trajectoire (54 % pour l'ensemble de l'échantillon) a un diplôme supérieur ou équivalent à la licence (niveau III et plus). Ce constat va dans le sens de ce qui est généralement observé sur la population des fonctionnaires : « près d'un diplômé sur deux, titulaire d'au moins une licence ou d'un diplôme équivalent entre dans la fonction publique » (Audier, 1997, à partir de l'enquête emploi).
En revanche, se trouvent dans cette trajectoire « fonctionnaire » des jeunes de niveau inférieur au niveau III en proportion moindre que dans l'échantillon global. En particulier, les jeunes entamant un cursus universitaire après leur bac et s'arrêtant avant d'en être diplômés (niveau IV +) entrent de manière importante dans la fonction publique, ne sont pas dans la trajectoire d'insertion directe dans la fonction publique, mais dans celle des « emplois-jeunes » et dans celle des « inactifs » (qui transitent surtout vers un emploi de fonctionnaire).

Plus généralement, on observe des niveaux de qualification moins élevés dans les trajectoires à dominante « privée », relativement à l'ensemble de l'échantillon ; au contraire, les qualifications sont plus élevées que la moyenne de l'échantillon dans les trajectoires à dominante « publique » et ce sans égard au caractère stable ou non de la trajectoire.

Les trajectoires privées stables concernent des niveaux de qualification moins élevés que la moyenne, au contraire, les trajectoires publiques instables ont un niveau de qualification plus élevé que la moyenne. La trajectoire caractérisée par les niveaux de qualification les plus bas est logiquement celle du « chômage ».

Trajectoire et situation finale

Les situations en mars 2001 ont permis de caractériser les différentes trajectoires types, aussi, on a globalement une correspondance entre l'état final sur le marché du travail et l'intitulé de la trajectoire. Il est alors surtout intéressant de caractériser l'emploi final des trajectoires, nécessairement instables, pour lesquelles ce n'est pas le cas. Il s'agit en premier lieu de la trajectoire « inactif » où les jeunes sont pour 42 % fonctionnaire en mars 2001, et pour qui l'insertion dans la fonction publique a été différée. En second lieu, les jeunes de la trajectoire « cdd privé insérant » se retrouvent à 25 % dans un emploi de fonctionnaire : ainsi, dans nombre de cas, c'est le passage par un emploi du secteur privé qui va finalement aboutir à une insertion dans la fonction publique en tant que titulaire.

Les individus de la trajectoire « fonctionnaire », qui sont aussi plus qualifiés, occupent en mars 2001 plus que la moyenne des emplois de cadres et à l'inverse moins des emplois de professions intermédiaires ou d'ouvriers. Au contraire, l'insertion dans le secteur privé, représentée par la trajectoire « cdi privé », est caractérisée par des emplois d'ouvriers et d'employés. Ainsi, l'insertion dans la fonction publique se fait sur des niveaux d'emploi plus élevé que dans le secteur privé. Cette remarque se confirme lorsque l'on analyse les autres trajectoires relatives à une dominante « privée » (« cdd privé instable », « cdd privé insérant ») puisque les jeunes sont en mars 2001 dans des emplois d'ouvriers ou d'employés plus que la moyenne.

Le salaire médian d'embauche dans la typologie des fonctionnaires est le plus élevé parmi l'ensemble des typologies. Le deuxième salaire d'embauche dans le dernier emploi occupé le plus élevé est celui de la trajectoire dite des « inactifs » dont la diminution de l'inactivité (ou formation, ou reprise d'étude) se fait au profit du statut de fonctionnaire : ainsi, les deux niveaux de salaire médian les plus élevés à l'embauche renvoient à des emplois de fonctionnaire. Ce salaire d'embauche connaît une augmentation médiane de 1200 francs, qui est la plus élevée, pour une ancienneté dans le dernier emploi de 25 mois, qui n'est pas la plus longue.
Ces niveaux de salaires élevés sont à relativiser par le niveau de formation des jeunes de cette trajectoire qui est aussi le plus élevé et par leur PCS puisque comme nous l'avons vu, ils sont cadres pour 35 % d'entre eux.
La trajectoire « fonctionnaire » est constituée dans plus de la moitié des cas de fonctionnaires de l'Éducation Nationale à la date d'enquête.
Les jeunes de la trajectoire « Emploi Jeune » se répartissent entre les emplois de l'Éducation Nationale (50 % des cas) et les emplois de la fonction publique territoriale (31 %). S'agissant du parcours « CDD privé insérant », l'emploi s'exerce plus souvent dans le secteur public trois ans après la fin des études (29 % seulement se situent dans le secteur privé).

Fonction publique d'Etat et fonction publique territoriale

Les différents modes de recours aux contrats de travail dans les deux fonctions publiques incitent, pour chacune des trajectoires établies, à considérer la part des emplois occupés dans la fonction publique territoriale en mars 2001. Cette part est la plus notable au sein des trajectoires non pérennes.
Pour la trajectoire « fonctionnaires », 17 % des emplois s'exercent dans la fonction publique territoriale contre 80 % au sein de la fonction publique d'Etat. L'importance du poids des emplois dans la fonction publique territoriale en fin de période d'observation dans la trajectoire « chômage » peut trouver plusieurs explications. La première tient au niveau de formation moins élevé des jeunes dans cette fonction publique et donc à leur risque accru de chômage. La seconde repose sur l'idée que l'emploi dans la fonction publique territoriale résulterait d'un choix de second rang. Enfin, de façon attendue, la situation finale dans les trajectoires « emplois-jeunes », « cdd public » et « cdd public instable » correspond fréquemment à un emploi dans la fonction publique territoriale, cette dernière privilégiant en effet le recours aux contrats emploi jeune et à durée déterminée (Dauty et Lemistre, 2003).

2-4- Les déterminants individuels de l'appartenance aux différentes trajectoires types

L'objet est ici d'identifier parmi les caractéristiques individuelles sur le marché du travail les déterminants de l'appartenance aux parcours types précédemment établis.
Dans cette perspective, nous estimons un modèle *logit multinomial* (Gourriéroux, 1984) dans lequel la typologie (9 modalités) est la variable à expliquer et les caractéristiques individuelles

constituent les facteurs explicatifs. La modalité de référence est l'appartenance à la trajectoire type « fonctionnaire ».
Les résultats d'estimation (*cf.* annexe 5) permettent d'établir qu'être un homme explique l'appartenance à des parcours types différents de ceux des femmes. Les hommes ont une moins grande probabilité d'appartenir à des trajectoires dont l'état dominant est le « cdd privé », « l'emploi jeune » ou le « chômage » qu'à la trajectoire « fonctionnaire » (parcours type de référence). A l'inverse, ils montrent des propensions plus grandes que les femmes d'appartenir à la trajectoire des inactifs dont l'issue majeure est le statut de fonctionnaire, relativement à la trajectoire de référence (accès direct à ce statut). De même, leur probabilité de se situer dans le parcours « cdd public instable » est relativement plus grande : ce dernier statut, détenu en fin de période d'observation, semble s'apparenter à un pis-aller plus qu'un véritable choix. Être un homme (au sein de la population retenue) expliquerait donc l'appartenance à des parcours plus instables, guidés par la logique de recherche du « bon emploi » et où l'état final peut être un emploi public (par opposition, la logique féminine est celle d'un choix plus rapide pour le statut de fonctionnaire).
Concernant l'effet du niveau de formation initiale, être diplômé de niveau II agit positivement sur la probabilité d'appartenir au parcours « fonctionnaire ». Tous les autres niveaux inférieurs au niveau II expliquent l'appartenance à des trajectoires autres que cette dernière. Être sortant de l'enseignement supérieur sans en être diplômé (niveau IV+) favorise l'appartenance à la trajectoire « emploi-jeune » relativement au parcours de référence.
Résider en province plutôt qu'à Paris ou dans sa région en fin de formation initiale favorise la participation aux parcours plus instables et pénalise l'entrée dans le parcours « cdi privé » comparativement au parcours de référence.
Vivre en couple agit positivement sur l'appartenance à la trajectoire « cdi privé » relativement à celles des fonctionnaires et réduit la probabilité de se situer dans des trajectoires instables. Lorsque le conjoint travaille dans le secteur public, la probabilité de faire partie d'une trajectoire autre que « fonctionnaire » augmente. De même, le fait que le père ou la mère travaille dans ce secteur accroît la probabilité d'appartenir à la trajectoire de référence, sans que cet effet soit pour autant déterminant.

Ces résultats tendent à montrer que le rôle de l'emploi public dans l'insertion des jeunes diffère particulièrement selon les genres et le niveau de formation. Les femmes et les plus diplômés semblent faire le choix du secteur public comme finalité, alors que pour les hommes et les moins diplômés, le secteur public semble davantage être un pis-aller.

3- Accès à un emploi pérenne : quel rôle des cdd ?

Cette analyse est centrée sur le rôle joué par l'emploi public dans l'insertion des jeunes. La construction de trajectoires type puis l'analyse des caractéristiques expliquant les probabilités d'appartenir à l'une ou l'autre de ces trajectoires ont apporté des premiers éléments de réponse. Il convient à ce stade d'interroger plus explicitement l'efficacité des emplois publics autre que fonctionnaire sur l'insertion des jeunes et en particulier sur leur accès à un statut pérenne au terme des trois années d'observation. En effet, posséder une expérience professionnelle préalable dans le secteur public favorise-t-il l'accès à un emploi de fonctionnaire ou en cdi dans le secteur privé ? Autrement dit, dès lors qu'une telle expérience professionnelle facilite l'accès à une situation d'emploi stable après trois ans de vie active, on peut supposer que l'emploi public en cdd est considéré comme une accumulation d'expérience professionnelle valorisable. Par ailleurs, dans quelle mesure, contrairement au cdd du secteur privé, le cdd du secteur public améliore les chances d'accès au marché interne de la fonction publique et à l'inverse, freine l'accès au cdi du secteur privé ?

Une telle évaluation suppose de travailler sur l'ensemble de la population et non plus exclusivement sur les jeunes passés par un emploi public. Au-delà, une analyse de ce type confronte l'économètre à la présence classique d'endogénéité. En effet, les jeunes qui passent par l'emploi public ont des caractéristiques spécifiques qui les distinguent de l'ensemble des jeunes (*cf.* section 2). De la même façon, les facteurs explicatifs observés ou non du passage par un cdd du secteur privé peuvent également être des déterminants de l'accès au statut de fonctionnaire ou à un cdi. Si la probabilité de passage par un cdd de l'un et l'autre des secteurs n'est pas estimée, le rôle propre des caractéristiques de l'individu ne peut être distingué de celui des caractéristiques de l'emploi en cdd. Par exemple, les difficultés de certains jeunes à se stabiliser sur le marché du travail peuvent davantage relever de leurs attributs individuels déterminant leur passage par un cdd public plutôt que de cette expérience professionnelle elle-même. Tenir compte du caractère endogène du passage par un cdd public ou privé conduit à estimer simultanément, d'une part les probabilités d'avoir occupé un cdd du secteur public, d'avoir occupé un cdd du secteur privé et d'être fonctionnaire en mars 2001 ; d'autre part, les probabilités d'avoir occupé un cdd du secteur public, d'avoir occupé un cdd du secteur privé et d'être en cdi en mars 2001. A cet effet, on recourt à l'estimation de deux modèles *probit* trivarié, le premier concernant l'obtention du statut de fonctionnaire, le second portant sur l'accès au cdi[28] (*cf.* encadré 3).

Notre interrogation portant sur la valorisation potentielle des expériences antérieures acquises dans les secteurs public et privé, on ne retient que les séquences d'emploi en cdd dont la durée est de 6 mois au moins. Si le rôle des emplois aidés public sur l'accès à un statut pérenne mérite qu'on s'y intéresse, il s'avère que pour la population d'ensemble, ces emplois aidés sont massivement des emplois jeune (89 %) dont l'issue n'est que trop rarement observée pour pouvoir en tirer des conclusions.

A la date d'enquête, 44,5 % des individus détiennent un cdi parmi les quels 27 % sont passés par un cdd du secteur privé de plus de 6 mois et 1,5 % ont connu ce même type de contrat mais dans le secteur public. Environ 8 % des jeunes ont le statut de fonctionnaire en mars 2001. Le passage antérieur par un emploi instable du secteur privé est largement moins fréquent que pour les jeunes en cdi. En effet, ils ne sont plus que 8 % dans ce cas alors que un sur quatre a connu un cdd de plus de 6 mois dans le secteur public.

L'hypothèse d'absence de corrélation entre les variables inobservées des trois équations est rejetée par un test du Ratio de vraisemblance (*cf.* tableau de résultats annexe 6), confirmant la pertinence de la modélisation par des modèles *probit* trivarié. Il s'avère que les variables inobservées déterminant la probabilité du passage par un cdd de plus de 6 mois du secteur public et du secteur privé ne sont pas significativement corrélées avec les variables inobservées expliquant l'accès au statut de fonctionnaire. En revanche, il existe des caractéristiques non observées déterminant le passage par un cdd du secteur public – de plus de 6 mois – corrélées négativement avec les attributs non observés explicatifs du passage par un cdd privé de plus de 6 mois. Quant aux facteurs inobservés déterminant la probabilité d'être en cdi à la date d'enquête, ils sont corrélés négativement avec ceux agissant sur la probabilité du passage par un cdd du secteur public, la corrélation devenant positive lorsqu'il

[28] Dans la mesure où notre objet est d'évaluer l'effet causal du passage éventuel par un emploi instable dans le secteur privé, et/ou nature dans le secteur public, sur l'accès à chacun des deux types d'emplois pérennes, un système de quatre équations, un modèle *probit* quadrivarié, aurait été la modélisation idéale. Cependant, compte tenu de la complexité des calculs d'intégration que l'estimation d'un tel modèle suppose (Greene, 2003 p7.14), les techniques d'estimation actuelles conduisent à l'estimation de deux modèles *probit* trivariés.

s'agit d'un cdd du secteur privé. Parmi ces variables inobservées pourrait figurer l'aversion pour le risque de chômage qui serait plus élevée chez les salariés du secteur public qu'au sein du secteur privé (Fougère et Pouget, 2003). Cet élément explicatif pourrait par exemple justifier la corrélation négative entre la probabilité d'avoir expérimenté un cdd du secteur public dans l'estimation du modèle concernant l'accès final à un cdi.

Encadré 3 : Les modèles *Probit trivariés*

Afin de contrôler les problèmes d'endogénéité, un système de variables qualitatives dépendantes décrivant le passage par un cdd du secteur public et du secteur privé ainsi que l'accès au statut de fonctionnaire (ou à un cdi) à la date d'enquête est estimé par des modèles de forme *probit*. Les passages par un cdd dans les deux secteurs d'activité au cours des trois premières années de vie active interviennent comme variables explicatives de l'accès à cette dernière situation. Formellement, les trois processus en cause, reliés entre eux, sont modélisés à partir de variables latentes y_{si}^*, *s=1,2 ou 3,* de la façon suivante :

$$y_{1i} = \begin{cases} 1 & si \quad y_{1i}^* > 0 \\ 0 & si \quad y_{1i}^* \leq 0 \end{cases} \quad où \quad y_{1i}^* = X_{1i}'\beta_1 + \varepsilon_{1i}$$

$$y_{2i} = \begin{cases} 1 & si \quad y_{2i}^* > 0 \\ 0 & si \quad y_{2i}^* \leq 0 \end{cases} \quad où \quad y_{2i}^* = X_{2i}'\beta_2 + \varepsilon_{2i}$$

$$y_{3i} = \begin{cases} 1 & si \quad y_{3i}^* > 0 \\ 0 & si \quad y_{3i}^* \leq 0 \end{cases} \quad où \quad y_{3i}^* = X_{3i}'\beta_3 + \gamma_1 y_{1i} + \gamma_2 y_{2i} + \varepsilon_{3i}$$

La variable dichotomique y_1 correspond au passage par un cdd du secteur public de plus de 6 mois avant mars 2001, y_2 au passage par un cdd du secteur privé de plus de 6 mois avant cette date. Enfin, y_3 prend la valeur 1 si l'individu est fonctionnaire (respectivement, a un cdi) à la date d'enquête, 0 sinon. Une spécification de type probit repose sur l'hypothèse de normalité de la loi des composantes d'erreur des modèles de régression sous-jacents, la normalisation à 1 des variances étant nécessaire pour des raisons d'identification. On a

$$\begin{pmatrix} \varepsilon_1 \\ \varepsilon_2 \\ \varepsilon_3 \end{pmatrix} \rightarrow N(0,\Sigma) \textbf{ et } \Sigma = \begin{pmatrix} 1 & \rho_{12} & \rho_{13} \\ \rho_{12} & 1 & \rho_{23} \\ \rho_{13} & \rho_{23} & 1 \end{pmatrix}$$

Pour l'écriture de la fonction de vraisemblance et son estimation, voire Greene (2003) et l'extension à la programmation de Stata proposée par Terracol.

Avant même l'accès aux statuts pérennes des secteurs public et privé, les déterminants des passages par des emplois précaires dans l'un et l'autre de ces secteurs se différencient, en particulier, pour ce qui concerne les liens de l'entourage familial (père, mère) avec le secteur public (cf. annexe 6). Avoir une mère salariée de la fonction publique prédispose à une expérience professionnelle dans ce secteur (Audier, 2000). A l'inverse, l'appartenance des parents au salariat privé à la fin des études augmente la probabilité de passage par un cdd du secteur privé. Si les spécialités industrielles de formation initiale permettent le passage par un cdd privé, davantage que les spécialités tertiaires et générales, ce sont ces dernières qui favorisent l'emploi en cdd public, plus encore que les spécialités tertiaires. Enfin, être né en France favorise le passage par un cdd de plus de 6 mois dans l'un comme dans l'autre des

secteurs, davantage encore dans le secteur public. Avoir un père né à l'étranger entrave le passage par un cdd[29].

Les déterminants de l'accès au statut de fonctionnaire ou au cdi se révèlent être différents (*cf.* annexe 6). L'analyse des niveaux de formation initiale montre que les chances d'accès à ces deux situations pérennes diffèrent avec le niveau des études : si la fonction publique recrute plus spécifiquement au niveau II de formation (tout autre niveau ayant un impact négatif), en revanche, la probabilité d'être en cdi trois ans plus tard est d'autant plus grande que le niveau de diplôme est élevé. La spécialité de formation tertiaire plutôt qu'industrielle ou générale permet un meilleur accès au statut de fonctionnaire, toutes choses égales par ailleurs. L'obtention d'un cdi est quant à elle davantage favorisée par les spécialités de formation industrielles. A la fin des études, habiter la province réduit la probabilité d'être en cdi trois ans plus tard. A l'inverse, l'accès au statut de fonctionnaire est favorisé lorsque les jeunes habitent la province ou en Ile de France, plutôt qu'à Paris en 1998.

Le sexe est également une variable déterminante du statut d'emploi en mars 2001. Si être un homme accroît les chances d'être en cdi, cela diminue celles d'être fonctionnaire. Ce résultat est conforme à la féminisation connue de la fonction publique (Audier, 2000) et à l'attrait de la main d'œuvre féminine pour ce statut comme l'a montré l'analyse des probabilités d'appartenance aux différentes trajectoires. La « familiarité » avec la fonction publique (avoir un conjoint, un père et/ou une mère salarié dans le secteur public) améliore les chances d'être fonctionnaire en mars 2001 et au contraire les réduit quand il s'agit de l'obtention d'un cdi dans le secteur privé. L'accès au un statut pérenne en mars 2001 n'est pas déterminé par le pays de naissance du jeune.

Concernant le parcours professionnel antérieur, on montre (*cf.* annexe 6) que le nombre des épisodes de chômage au cours des premières années de vie active est pénalisant pour l'accès au statut de fonctionnaire. L'introduction au sein des variables explicatives de la durée d'expérience professionnelle sur les trois années de vie active, rend non significatif l'effet de la récurrence des épisodes de chômage pour l'accès à un cdi en mars 2001. Ce résultat met en avant que l'expérience professionnelle compense l'effet négatif du passage par le chômage pour l'accès à un cdi, alors que ceci n'est pas vrai dans le cas de l'accès au statut de fonctionnaire. Quant aux mobilités professionnelles (changement d'établissement employeur), elles ont un effet positif sur l'accès au statut de fonctionnaire et négatif pour l'accès au cdi. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, la multiplicité des expériences sur le marché du travail, et leur durée totale, favorisent l'accès au statut de fonctionnaire.

Intéressons nous enfin au rôle des emplois précaires dans l'accès aux emplois stables. On observe que le rôle des cdd du secteur public dans l'accès à un statut pérenne dans ce secteur est inverse à celui qu'il tient dans l'accès à un cdi. En effet, le passage par un cdd de plus de 6 mois dans le secteur public accroît les chances de devenir fonctionnaire en mars 2001 et désavantage fortement l'entrée en cdi. Si le passage par un emploi en cdd du secteur privé – de plus de 6 mois – ne modifie pas significativement les chances d'accès à un emploi en cdi, il diminue en revanche celles de devenir fonctionnaire, plutôt qu'occuper un tout autre statut (y compris un cdi). Au vu de ces résultats, il semble donc que l'emploi public, en cdd, soit un tremplin pour devenir fonctionnaire et qu'en revanche, il ne constitue pas une expérience professionnelle valorisée sur le marché privé.

[29] Cette dernière caractéristique est la variable que l'on a choisi de ne pas retenir comme explicative dans les équations d'accès au statut de fonctionnaire et à un cdi dans la mesure où le pays de naissance du jeune a lui-même été introduit.

Conclusion

Le travail mené sur le rôle de l'emploi public dans l'insertion des jeunes permet de mieux cerner qui sont les jeunes passant par l'emploi public et leur spécificités ainsi que l'importance de cet employeur dans leur parcours.

La démarche adoptée, dans un premier temps descriptive, a conduit, à partir d'un échantillon spécifique de jeunes ayant connu au moins un épisode d'emploi dans la fonction publique, à construire neuf parcours types d'insertion. Si ces trajectoires ne permettent pas de préjuger de l'influence causale du passage par l'emploi public sur l'accès à un statut pérenne, elles permettent néanmoins d'éclairer la façon dont ces itinéraires se construisent différemment, en particulier selon le sexe. Ainsi, les femmes accèdent rapidement au marché interne de la fonction publique : elles sont plus nombreuses et ont une plus grande chance d'appartenir à la trajectoire « fonctionnaires ». A l'inverse, les hommes de cet échantillon spécifique appartiennent davantage aux trajectoires où l'emploi public est tardif dans le parcours (trajectoire « inactifs » ou « cdd public instable »). Plus généralement, les trajectoires marquées par un passage assez long dans un emploi public sont davantage féminines ; alors que les hommes ont une plus grande probabilité d'appartenir à des trajectoires dont l'état dominant est le « cdd privé », l'« emploi-jeune » ou le « chômage » qu'à la trajectoire « fonctionnaire ». A cet effet vient s'ajouter celui du niveau de qualification, puisqu'il y a davantage de femmes diplômées dans les trajectoires d'insertion rapides dans la fonction publique, et plus d'hommes diplômés dans celles où le secteur privé domine. Mais indépendamment de cette répartition, les jeunes des trajectoires « publiques » ont des niveaux de qualification plus élevés. Cette typologie conduit également à révéler la place occupée par l'emploi public instable dans l'insertion des jeunes, en particulier qu'il n'est pas nécessairement insérant.

Au delà de la typologie obtenue, l'estimation des probabilités d'accès au statut de fonctionnaire d'une part et d'un cdi d'autre part, permettent d'appréhender le rôle de l'emploi public en cdd. Ainsi, on montre qu'être passé par un emploi antérieur en cdd (de plus de 6 mois) accroît les chances de se stabiliser dans le secteur public si et seulement si cet emploi s'est effectué dans le secteur public. Une expérience d'emploi en cdd dans le secteur privé est défavorable à l'accès au statut de fonctionnaire.
L'effet du passage, sur les premières années de vie active, par des emplois sous d'autres statuts que le cdd devront faire l'objet de travaux futurs. A ce stade, la fenêtre d'observation n'étant que de trois années, la sortie des emplois jeune n'est pas observée et il est donc impossible d'évaluer l'impact de cette mesure.

Pour aller plus loin une piste de recherche intéressante consiste à considérer la séquentialité des états connus sur le marché du travail. L'idée est d'évaluer l'impact d'un épisode de chômage comparativement à un épisode d'emploi public précaire, par exemple, sur l'issue (observée) de la trajectoire. Une telle question nécessite d'estimer un modèle de durée à risques concurrents afin de cerner la probabilité de transiter vers le statut de fonctionnaire ou le cdi selon le parcours antérieur, mais aussi un modèle de transition, forme économétrique la plus adaptée pour étudier l'impact de différents états connus sur le marché du travail dans l'évolution de la trajectoire.

Bibliographie

Audier F. (2000), La transmission du statut dans la Fonction publique, *Economie et Statistiques*, n°337-338,

Audier F (1997), La fonction publique, un débouché majeur pour les mieux formés, *Economie et Statistiques*, n°304-305, pp. 137-148.

Béduwé C. et E. Cahuzac (1997), Première expérience professionnelle avant le diplôme. Quelle insertion pour les étudiants de second cycle universitaire ?, *Formation Emploi*, n°58, Céreq ; La Documentation Française, Paris.

Brenot-Ouldali A., (1999), *Les salariés du secteur public*, Futuribles, mai.

de Singly, F., Thélot, C., *Gens du public, gens du privé. La grande différence*. Dunod, 1988.

Dauty F. et P. Lemistre, (2003), La fonction publique territoriale : un employeur spécifique, *Xèmes Journées d'Études sur les données longitudinales sur le marché du travail, Caen, Documents Séminaires du Céreq*, p. 299-310.

di Paola V., *L'hétérogénéité non observée – Une application au marché du travail des jeunes.* Thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université de la Méditerranée, janvier 2000, 196 p.

Greene W.H. (2003), *Econometric Analysis*, 5ème édition, Prentice Hall, New York University.

Epiphane D., Giret J.F., Hallier P., Lopez A., Sigot J.C., (2001), Génération 98 - A qui a profité l'embellie économique ?, *Bref* 181, Céreq, décembre.

Espinasse J.M (1994), Enquête de cheminement, chronogrammes et classification automatique, 1ères *Journées d'Études sur les données longitudinales sur le marché du travail, Toulouse, Documents Séminaires du Céreq*, n°99, pp. 193-218.

Espinasse J.M et J.F Giret (1996), Chronogrammes et Trajectoires. Un premier bilan, *IIIèmes Journées d'Études sur les données longitudinales sur le marché du travail, Rennes Documents Séminaires du Céreq*, pp. 333-346.

Fougère D ; et J. Pouget (2003), Les déterminants de l'entrée dans la fonction publique, *Document de travail*, Crest-Insee.

Gourriéroux C. (1984), *Econométrie des variables qualitatives*, Economica.

Greene H. (2003), *Econometric analysis*, Fifth edition, Prentice Hall.

Guillotin Y., Meurs D. (1999) *Wage Heterogeneity in the French Public Sector : Some First Insights, in Public Sector Pay Determination in the European Union*, Macmillan.

Rapport annuel de l'Observatoire de l'Emploi Public (2001), Ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, juin.

Terracol A., Triprobit and the GHK simulator, a short note, *note Stata*.

ANNEXE 1

Tableau 1 : Caractéristiques individuelles (en %)

Variables	Échantillon Fonction Publique	Échantillon total
Homme	40.62 (*)	51.17 (*)
Niveau de formation[30]		
niveau I	7.89	7.78
niveau II	29.78	10.90
niveau III	16.33	18.57
niveau IV	11.71	17.38
niveau IV+	17.07	12.29
niveau V	13.87	25.27
niveau Vbis	2.18	4.34
niveau VI	1.18	3.47
Spécialité de formation		
général	31.6	19.42
industriel	18.6	33.93
tertiaire	49.8	46.66
Nationalité française	97.2	95.8
Vie en couple	41.56	36.59
Avoir un enfant	12.18	12.46
Situation du conjoint		
emploi public	30.68	21.53
emploi privé	51.39	58.11
inactif	17.93	20.36
Situation du père (fin étude)		
emploi public	27.05	23.30
emploi privé	49.11	54.4
inactif	23.84	22.3
Situation de la mère (fin étude)		
emploi public	27.88	22.81
emploi privé	32.90	36.44
inactif	39.22	40.75
Pays d'origine du père		
France	85.3	83.4
Afrique	9.7	10.3
Autres	5	6.3
Age médian en 1998	22	21
Effectifs (pondérés)	**112 121**	**741 537**

Source : Génération 98

[30] **Niveau VI** : sortie avant la troisième, **Niveau Vbis** : sorties de troisième et de second cycle court avant l'année terminale, **Niveau V** : sorties de l'année terminale de second cycle court professionnel et abandon de la scolarité du second cycle long avant la terminale, **Niveau IV** : sorties des classes terminales du second cycle long (niveau IV secondaire) et abandon des scolarisations post-baccalauréat avant d'atteindre le niveau III (niveau IV supérieur), **Niveau III** : sorties avec un diplôme de niveau bac + 2ans, DUT, DEUG, BTS, Diplôme para-médical, **Niveau I et II** : sorties avec un diplôme de deuxième ou de troisième cycle universitaire ou un diplôme de grande école.

(*) Note de lecture : Parmi les individus passés au moins une fois par un emploi public, 40,6 % sont des hommes, alors que parmi la population des jeunes sortis de formation initiale en 1998, cette part est de 51,17 %.

Tableau 2 : Parcours sur le marché du travail (en %)

Variables	Échantillon Fonction Publique	Échantillon total
Nb séquences de chômage		
0	55.76 (*)	54.08 (*)
1	28.61	31.49
2	9.73	9.75
3 et plus	5.9	4.68
Nb séquences d'emploi		
0	0.0	5.69
1	36.27	40.39
2	34.76	30.68
3	16.89	13.85
4 et plus	12.08	9.39
Salaire médian en mars 2001	7000	7200
Salaire médian à l'embauche[31]	6500	6500
Ancienneté dans le dernier emploi	17	17
Situation en mars 2001		
fonctionnaire	35.21	7.8
cdi du privé	9.74	44.44
cdd du privé[32]	6.49	15.85
cdd du public[33]	17.87	4.28
mesures du secteur public	19.27	3.84
mesures du secteur privé	2.09	3.69
chômage	4.76	9.17
inactivité – formation	4.33	8.43
Travailleurs indép.		2.5
Secteur d'emploi en mars 2001		
Éducation Nationale		
Armée		
Autres Ministères		
Collectivités Territoriales		
Parapublic[34]		
Secteur Privé	34.28	6.02
	7.58	1.33
	16.58	2.99
	21.08	3.72
	1.37	9.33
	19.11	76.61
Effectifs	**112 121**	**741 537**

Source : Génération 98

(*) Note de lecture : Parmi les individus passés au moins une fois par un emploi public, 55,8 % n'ont connu aucun épisode de chômage, parmi la population des jeunes sortis de formation initiale en 1998, cette part est de 54 %.

[31] Salaire d'embauche de la séquence d'emploi à la date d'enquête (mars 2001).
[32] Y compris l'emploi intérimaire.
[33] Y compris l'emploi intérimaire.
[34] Entreprises publiques ou nationalisées, école de la fonction publique et secteur hospitalier.

ANNEXE 2

Tableau 3 : Modèle *Probit* à variable dépendante « avoir connu au moins un épisode d'emploi public »

Variables	Paramètres	**P-value**
Constante	-2.929	.0000
Homme	-0.2478	.0000
Age en 1998	0.0615	.0000
Niveau de formation		
Niveau I	réf	
Niveau II	0.5830	.0000
Niveau III	-0.2016	.0000
Niveau IV	-0.3522	.0000
Niveau IV+	0.0838	.0070
Niveau V	-0.3502	.0000
Niveau Vbis	-0.2581	.0000
Niveau VI	-0.2182	.0026
Nb séquences de chômage	-0.0215	.0095
Nb séquences d'emploi	0.1124	.0000
Lieu de résidence en fin d'études		
Paris	réf	
Ile de France	0.0294	.0000
Province	0.2436	.0000
Vie en couple	-0.1808	.0000
Avoir un enfant	-0.0139	.5579
Lieu de résidence en mars 2001		
Paris	réf	
Ile de France	0.3217	.0000
Province	0.2871	.0000
Situation du conjoint en mars 2001		
secteur privé	réf	
inactif	0.1641	.0000
secteur public	0.3999	.0000
Situation du père en 1998		
secteur privé	réf	
inactif	0.1153	.0000
secteur public	0.1792	.0000
Situation du père en 1998		
secteur privé	réf	
inactive	0.0847	.0000
secteur public	0.1834	.0000
Pays de naissance		
France	réf	
Afrique et moyen orient	-0.2238	.0000
OCDE	-0.1836	.0412
Autre	-0.3548	.0127
inconnue	-0.2532	.1679

Pays de naissance du père		
France	réf	
Afrique et moyen orient	0.0180	.5091
OCDE	-0.1274	.0002
Autre	0.0046	.9644
inconnue	-0.1288	.1987
Log-vraisemblance	**- 20171.86**	

Source : Génération 98
Champ : Echantillon total

ANNEXE 3

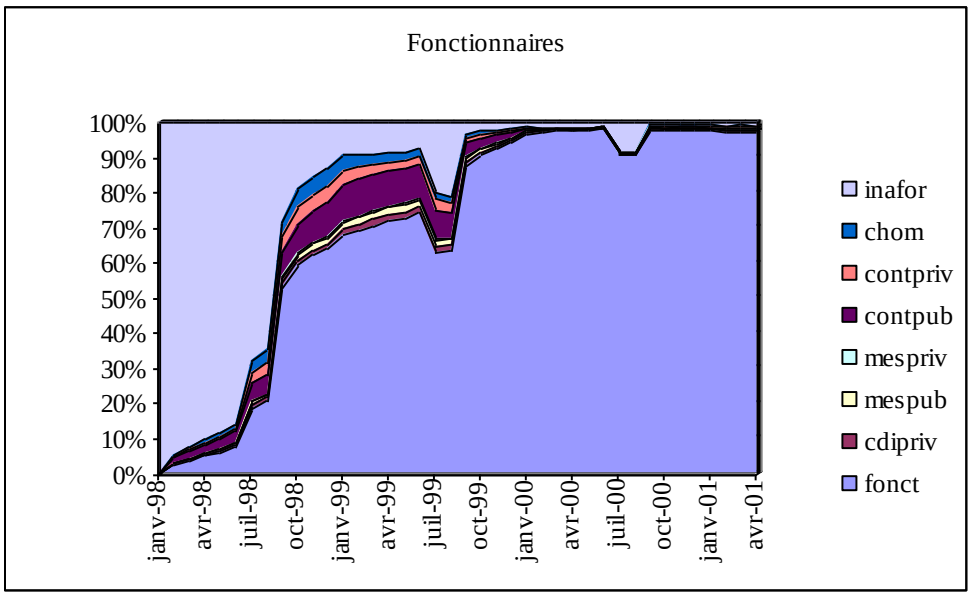
Trajectoires Types

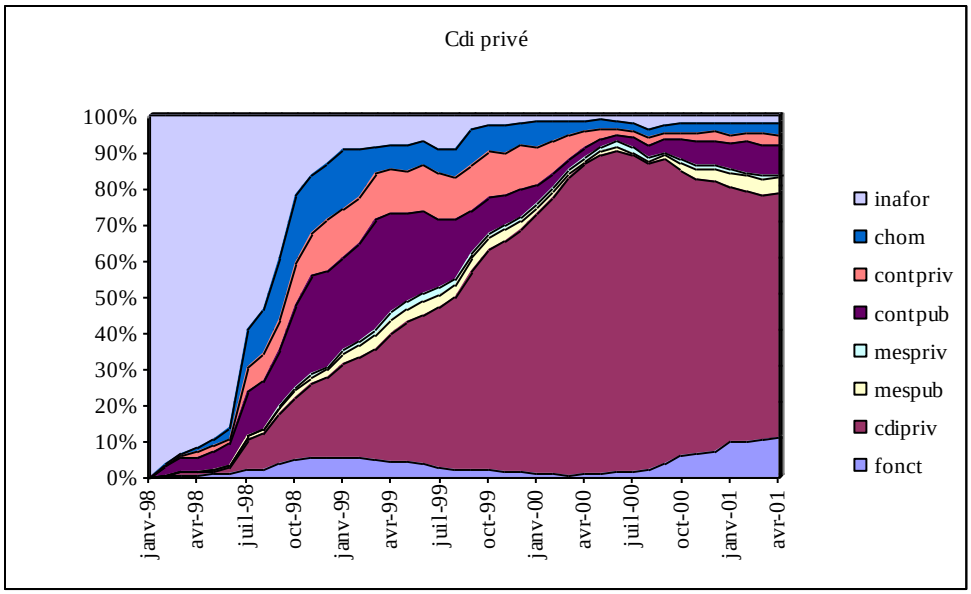
Tableau 4 : effectifs par trajectoire type

Trajectoires	Fonctionnaire	Cdi privé	Cdd privé instable	Cdd public instable	Chômage	Inactifs	Cdd privé insérant	Cdd public	Emploi-jeunes	T
Effectifs (pondéré)	27367 (*)	7133	17758	11420	13883	7112	8337	10686	8425	11
Effectifs	2612 (*)	561	1253	859	1140	484	646	785	607	

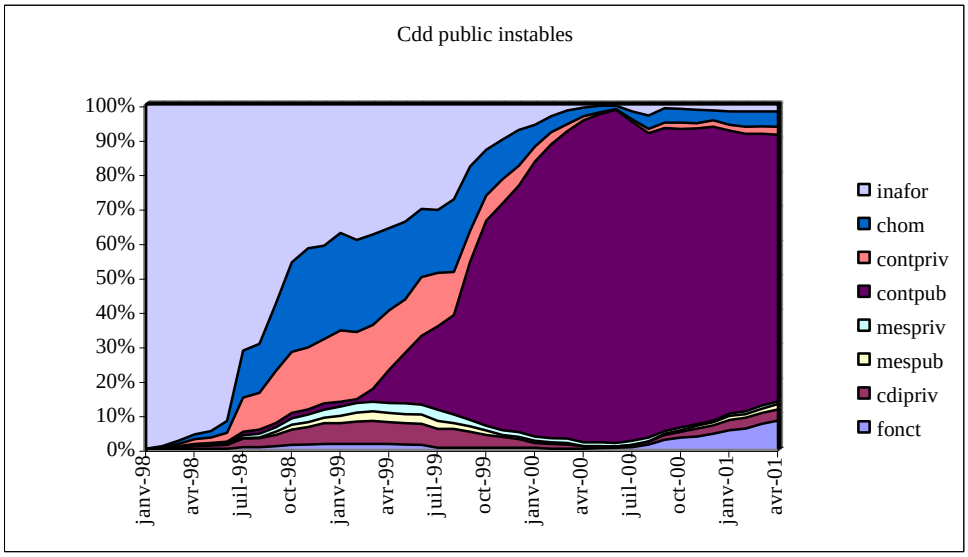
Source : Génération 98
Champ : Echantillon « Fonction publique »
(*) Note de lecture : Parmi les individus passés au moins une fois par un emploi public, 2 612 individus, représentant 27 367 jeunes appartiennent à la trajectoire « Fonctionnaire ».

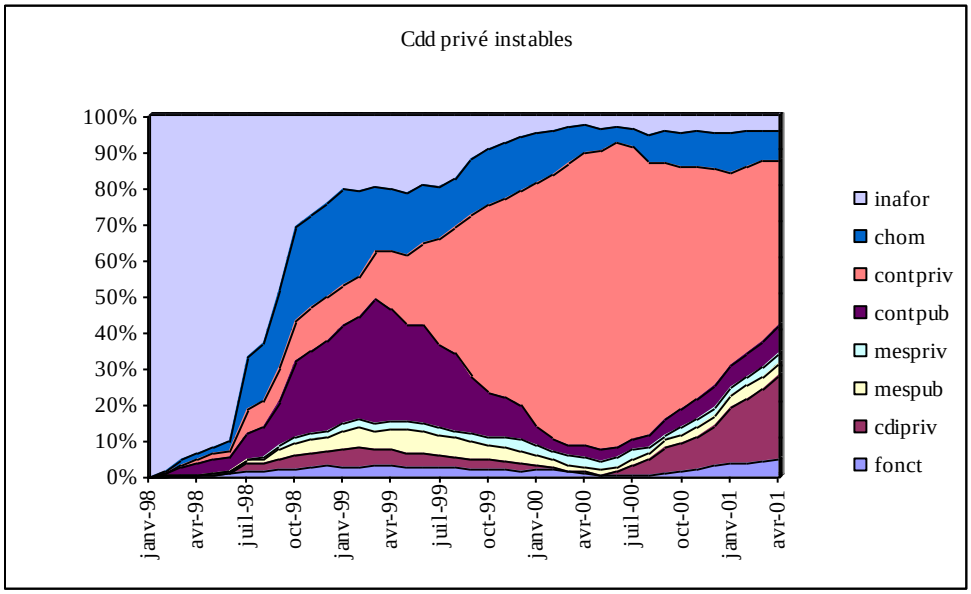
Trajectoires “stables”



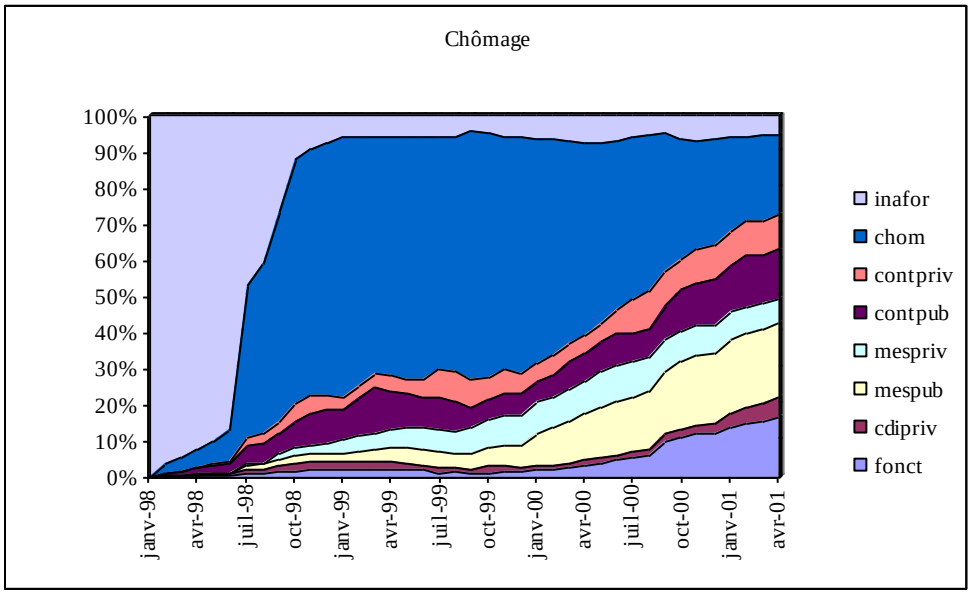

Cdi privé
100%
90%
80%
70%
60%
50%
40%
30%
20%
10%
0%
janv-98
avr-98
juil-98
oct-98
janv-99
avr-99
juil-99
oct-99
janv-00
avr-00
juil-00
oct-00
janv-01
avr-01
inafor
chom
contpriv
contpub
mespriv
mespub
cdipriv
fonct

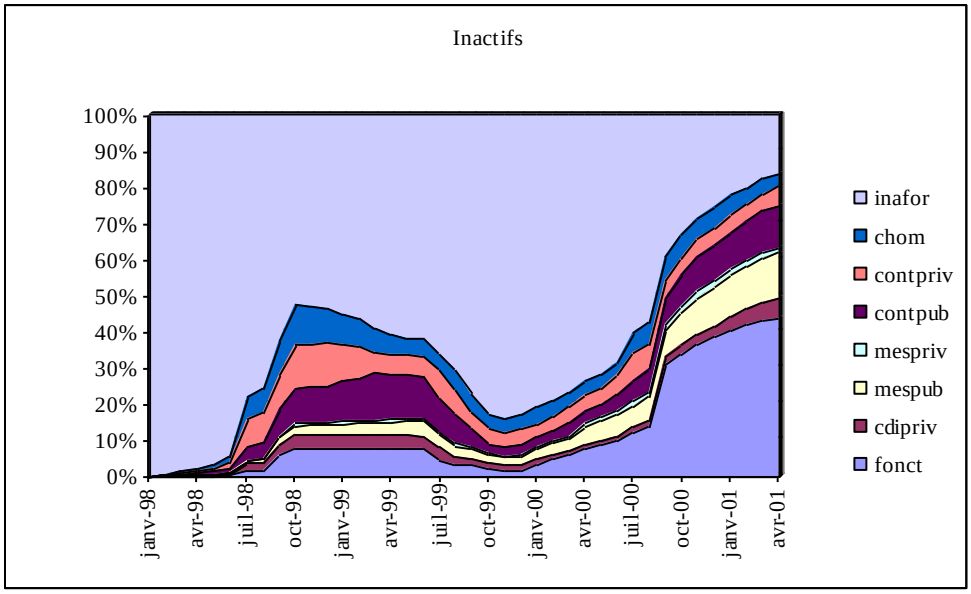
Trajectoires « instables »

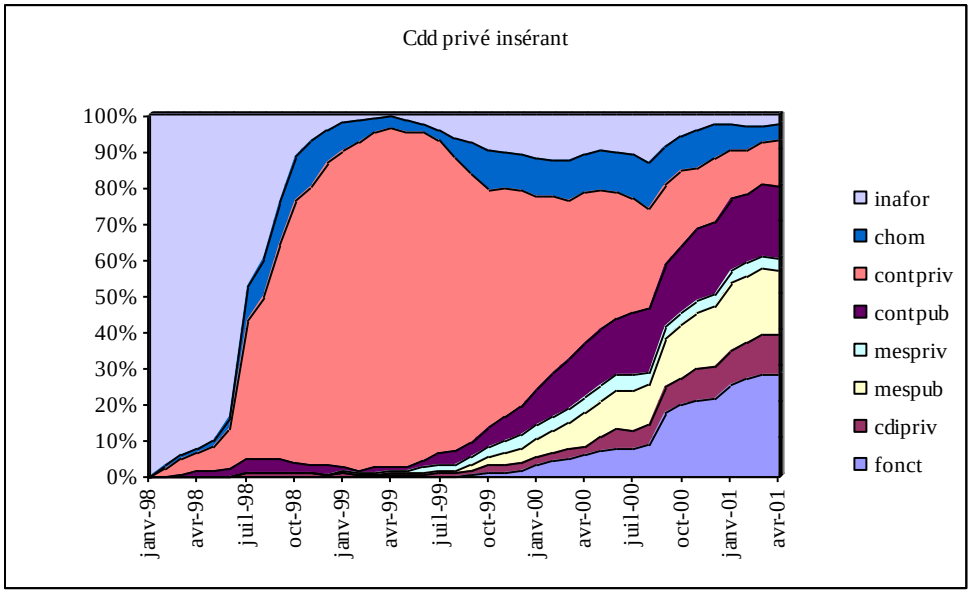




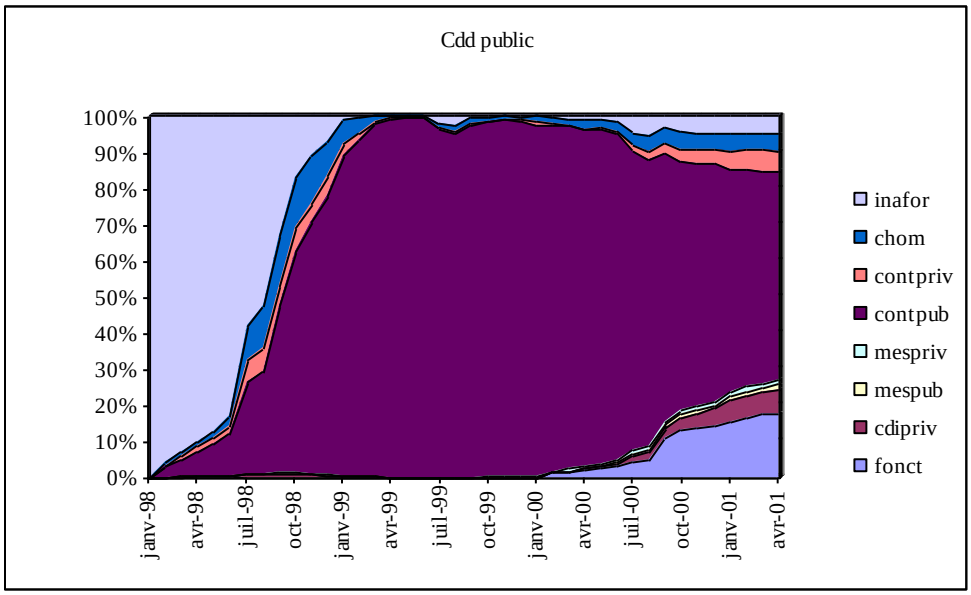
Trajectoires « insertion dans la fonction publique »

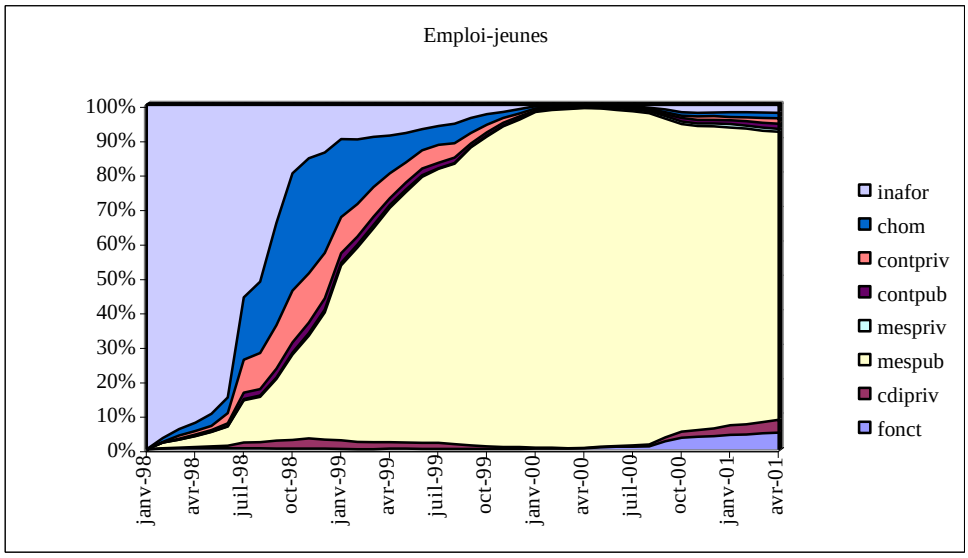






Trajectoires « stabilisation inconnue »





Source : Génération 98
Champ : Echantillon « fonction publique »

ANNEXE 4

Tableau 5 : Caractéristiques individuelles par trajectoires types

Variables	Fonctionnaire	Cdi privé	Cdd privé instable	Cdd public instable	Chômage	Inactifs	Cdd privé insérant	Cdd public	Emploi-jeunes	Echantillon Fonction Publique
Homme	39.25(*)	43.23	42.31	54.02	65.82	57.42	35.69	37.62	31.94	40.62
Niveau de formation										
niveau I	9.99	10.34	8.66	11.39	6.96	5.91	5.50	10.64	2.16	7.89
niveau II	53.75	15.29	12.69	24.37	17.77	32.39	18.21	30.31	18.87	29.78
niveau III	11.08	28.02	25.14	14.71	10.83	12.29	14.75	17.17	21.98	16.33
niveau IV	7.41	13.28	15.35	13.53	11.15	13.37	19.98	9.15	13.24	11.71
niveau IV+	8.57	12.96	14.09	15.88	16.42	22.08	18.90	13.97	32.75	17.07
niveau V	7.39	17.71	19.01	16.86	25.06	10.99	19.45	16.37	9.47	13.87
niveau Vbis	1.41	1.26	3.27	2.93	5.95	1.52	2.74	2.07	1.01	2.18
niveau VI	0.39	1.14	1.79	0.32	5.86	1.44	0.48	0.32	0.52	1.18
Vie en couple	52.24	41.73	33.94	36.97	28.51	39.91	41.99	43.74	43.10	41.56
Avoir un enfant	15.45	11.93	5.52	9.82	10.84	8.61	9.83	13.98	13.66	12.18
Situation du conjoint										
	38.57	23.18	29.97	35.67	24.06	25.17	20.91	31.18	26.08	30.68
emploi public	46.22	58.63	52.62	48.55	52.86	47.01	62.90	52.76	54.40	51.39
emploi privé	15.21	18.19	17.41	15.78	23.08	27.81	16.20	16.06	19.52	17.93
inactif										
Situation du père (fin étude)										
	27.50	25.84	26.26	26.67	27.45	30.27	28.56	25.33	25.84	27.05
emploi public	47.47	53.83	53.92	50.22	42.47	52.21	50.33	49.25	48.36	49.11
emploi privé	25.03	20.33	19.82	23.10	30.08	17.51	21.10	25.42	25.80	23.84
inactif										
Situation de la mère (fin étude)										
	31.24	29.33	22.51	25.39	25.31	32.44	26.90	29.58	23	27.88
emploi public	32.56	38.02	40.89	31.20	24.02	32.82	38.33	21.58	34.36	32.90
emploi privé	36.21	32.65	36.51	43.41	50.67	34.74	34.77	40.83	42.63	39.22
inactif										
Age médian en 1998	24	22	21	22	21	22	21	23	22	22
PCS en mars 2001 :										
Art., com., chef ent.	0.04	0.11	0.39	0.67	0.52	0.12	-	0.09	0.08	0.18
Cadres,	35.10	13.51	9.94	20.63	4.69	16.09	8.14	18.68	3.23	17.17
Prof. Intermédiaires	37.01	30.79	20.55	31.32	22.39	26.15	29.68	38.49	61.90	36.23
Employés	20.61	35.48	26.23	28.01	33.45	30.02	34.81	23.21	24.18	26.60
Ouvriers	4.41	9.79	19.64	8.54	7.11	5.26	12.29	6.64	4.57	7.23
Effectifs (pondéré)	**27367**	**8425**	**7133**	**8337**	**10686**	**11420**	**7112**	**13883**	**17758**	**112121**

Source : Génération 98

Champ : Echantillon « fonction publique »

(*) Note de lecture : Parmi les individus passés au moins une fois par un emploi public et appartenant à la trajectoire « fonctionnaires », 39,2 % sont des hommes.

Tableau 6 : Parcours sur le marché du travail par trajectoire type

Variables	**Fonctionnaire**	**Cdi privé**	**Cdd privé instable**	**Cdd public instable**	**Chômage**	**Inactifs**	**Cdd privé insérant**	**Cdd public**	**Emploi-jeunes**	**Echantillon Fonction Publique**
Nb séquences de chômage										
0	85.33(*)	47.22	28.35	44.09	1.12	64.02	51.67	69.91	48.89	55.76
1	13.61	31.81	32.62	35.88	42.48	24.53	26.10	24.56	43.62	28.61
2	0.82	12.51	20.03	15.40	31.02	0.21	12.53	3.82	6.39	9.73
3 et plus	0.24	8.46	19	4.63	25.38	2.24	9.70	1.70	1.11	5.9
Nb séquences d'emploi										
1	49.95	-	-	32.17	34.63	30.76	-	53.48	54.48	38.27
2	31.33	40.17	26.43	41.38	32.89	44.91	35.64	33.55	32.91	34.76
3	18.72	30.59	25.11	16.06	17.75	17.14	28.78	8.82	9.35	16.89
4 et plus	-	29.24	47.49	10.39	14.72	7.19	35.58	4.15	3.26	12.08
Salaire médian en mars 2001	9 200	7 279	6 500	6 800	5 800	7 500	6 500	6 947	5 800	7 000
Salaire médian à l'embauche[35]	8 000	6 820	6 319	6 500	5 600	7 400	6 334	6 400	5 600	6 500
Ancienneté médianne dans le dernier emploi (en mois)	25	14	8	18	8	9	9	29	27	17
Situation en mars 2001										
fonctionnaire	96.50	12,33	4.84	7,66	15,13	41.80	24.89	15.47	4.18	35.21
cdi du privé	0.91	65,71	20.85	2,63	5,93	5.66	9.73	6.13	3.41	9.74
cdd du privé[36]	0.53	1,72	31.68	2,16	8,48	4.79	14.61	6.03	1.62	6.49
cdd du public[37]	0.32	9,25	7.52	78,84	12,53	13.60	16.32	58.64	1.84	17.87
mesures du secteur public	0.26	4,62	3.53	1,61	21,88	13.54	20.64	1.38	83.73	19.27
mesures du secteur privé	0.27	0,94	3.38	0,74	7,03	1.19	3.99	2.41	0.74	2.09
chômage	0.35	3,74	8.02	3,95	22,75	3.66	4.06	4.11	1.78	4.76
inactivité - formation	1.09	1,66	4.17	2,38	5,47	15.61	2.97	5.62	2.65	4.33
Secteur d'emploi en mars 2001	52.02	7,24	4.59	26,97	20,55	30.80	17,06	31.70	49.16	34.28
Éducation Nationale	6.88	2,36	0.62	22,73	2,51	13.15	5,12	14.60	1.65	7.58
Armée	22.64	8,82	9.11	15,38	14,43	25.74	23,44	10.67	11.48	16.58
Autres état	16.66	9,86	5.29	28,58	29,3	14.93	21,93	26.05	30.95	21.08
Collectivités Territoriales	0.04	1,73	2.43	0,4	3,43	1.19	2,48	2.4	0.31	1.37
Parapublic[38]	1.81	69,99	74.59	5,93	29,79	14.26	29,98	14.58	6.46	19.11
Secteur Privé										
Durée cumulée :	27.12	1.49	0.75	0.55	1.43	4.20	2.22	1.21	0.32	7.72
Fonctionnaire	0.41	18.61	1.86	1.18	0.81	0.98	1.06	0.51	0.57	2.10
cdi du privé	1.23	3.46	3.86	16.75	2.50	2.58	2.85	26.43	0.45	6.07
cdd du public	0.50	2.44	10.45	1.89	1.60	1.37	11.52	0.65	0.85	2.35
cdd du privé	0.01	0.42	0.25	0.46	0.17	0.03	0.11	0.43	0.006	0.16
intérim du public	0.26	0.63	4.18	1.01	0.53	0.96	5.42	0.33	0.55	1.07
intérim du privé	0.22	0.65	0.73	0.28	1.82	1.09	2.00	0.06	24.08	4.40
emploi jeunes du public	0.08	0.19	0.14	0.18	1.44	0.10	0.48	0.25	0.08	0.27
emploi jeunes du privé	0.08	0.10	0.37	0.06	1.57	0.30	0.13	0.02	1.11	0.40
ces	0.13	0.09	0.14	0.04	0.21	0.36	0.29	0.05	0.49	0.21
apprentissage, CA, CQ public	0.05	0.25	0.63	0.33	0.80	0.21	0.72	0.14	0.07	0.27
apprentissage, CA, CQ privé	0.73	2.64	4.86	4.30	18.25	2.04	2.66	1.47	2.89	3.76
chômage	1.59	1.23	1.68	2.24	0.96	6.23	1.32	0.97	0.95	1.83
inactivité formation	6.45	6.63	7.39	7.34	7.11	12.66	7.01	6.48	6.46	7.32

Source : Génération 98

Champ : Echantillon « fonction publique »

(*) Note de lecture : Parmi les individus passés au moins une fois par un emploi public et appartenant à la trajectoire « fonctionnaires », 85,3 % n'ont connu aucun épisode de chômage.

[35] Salaire d'embauche de la séquence d'emploi à la date d'enquête (mars 2001).

[36] Y compris l'emploi intérimaire.

[37] Y compris l'emploi intérimaire.

[38] Entreprises publiques ou nationalisées, école de la fonction publique et secteur hospitalier.

ANNEXE 5

Tableau 7 : Modèle Logit Multinomial - Appartenance aux trajectoires types
(Log vraisemblance : - 16 834,4) N = 8 947. Trajectoire de référence : « Fonctionnaires »

variables / trajectoire	cdd privé instable		emplois jeunes		inactifs		cdd public		cdd privé insérant		cdd public instable		chômage		cdi privé	
	Paramètres	**P-value**	**Paramètres**	**P-value**	**Paramètres**	**P-value**	**Paramètres**	**P-value**	**Paramètres**	**P-value**	**Paramètres**	**P-value**	**Paramètres**	**P-value**	**Paramètres**	**P-value**
Constante	0,5826	.3811	1,0234	.0539	4,7027	.0000	-1,0243	.0220	2,3526	.0018	1,9307	.0021	-1,1575	.0435	1,6275	.0097
Homme	-0,2797	.0067	-0,5758	.0000	0,6308	.0000	-0,2904	.0002	-0,2509	.0230	0,3122	.0011	-0,744	.0000	0,0563	.5705
Age en 1998	-0,0788	.0011	-0,1214	.0000	-0,2532	.0000	0,0227	.1565	-0,1563	.0000	-0,1317	.0000	-0,0221	.2800	-0,1003	.0000
Niveau de formation																
Niveau I	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf
Niveau II	-1,3176	.0000	0,2862	.0955	-0,0553	.7218	-0,7957	.0000	-0,9568	.0000	-1,0954	.0000	-0,7955	.0000	-1,4426	.0000
Niveau III	0,8387	.0000	1,9438	.0000	0,1245	.5300	0,404	.0047	0,4917	.0254	0,1186	.5161	0,4171	.0244	0,6654	.0001
Niveau IV +	0,6513	.0032	2,6794	.0000	0,8464	.0000	0,7361	.0000	0,7896	.0010	0,308	.1313	1,1063	.0000	0,3231	.1252
Niveau IV	0,5257	.0356	1,5999	.0000	-0,0439	.8540	0,3816	.0549	0,6513	.0152	-0,0133	.9552	0,7987	.0006	0,1028	.6707
Niveau V	0,6304	.0158	1,2361	.0000	-0,6565	.0105	0,9481	.0000	0,5511	.0549	0,06	.8056	1,637	.0000	0,2535	.3058
Niveau V bis	0,9304	.0144	1,1045	.0035	-0,9149	.0236	0,8637	.0092	0,6282	.1265	0,0223	.9528	2,1912	.0000	-0,2857	.5146
Niveau VI	1,0052	.0888	0,9134	.1471	-0,1575	.7795	-0,3876	.6363	-0,459	.5899	-1,048	.2098	2,9164	.0000	0,2253	.7210
Lieu de résidence fin études																
Paris - Ile de Fr	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf
Province	0,5284	.0005	0,4611	.0001	0,1283	.2775	0.0331	.7358	0.1055	.4568	0,2686	.0408	0,7489	.0000	-0.28751	.0155
Vie en couple	-0,3491	.0064	-0,1249	.1889	-0,4885	.0000	-0,1523	.1075	-0.0198	.8790	-0.1549	.2008	-0.6625	.0000	0.2198	.0612
Situation du conjoint mars 2001																
Secteur privé	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf
Secteur public	-0,4898	.0066	-0.4009	.0015	-0.4228	.0075	-0.4228	.0318	-0.7114	.0002	-0.3717	.0182	-0.3391	.0410	-0.6470	.0000
Inactif	0,1348	.5133	0.1518	.3135	0.3458	.0443	0.3458	.1950	-0.1146	.5982	-0.1085	.5794	0.3783	.0432	-0.0309	.8648
Situation du père en 1998																
Secteur privé	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf
Secteur public	-0,0913	.4402	-0.1549	.0915	-0.0578	.5508	-0.2970	.0013	-0.1659	.1863	-0.2423	.0326	-0.1501	.1691	-0.2727	.0169
Inactif	0,0003	.9982	0.1468	.1216	-0.1446	.1912	-0.1364	.8823	0.0474	.7225	0.0701	.5430	0.3215	.0027	-0.2320	.0640
Situation de la mère en 1998																
Secteur privé	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf	réf
Secteur public	-0,4845	.0065	-0.3595	.0003	-0.0091	.9306	0,0205	.8335	-0.2781	.0386	-0.1031	.3961	0.0817	.4961	-0.0205	.8643
Inactif	-0,3115	.0002	0.0020	.9812	-0.1081	.2871	0,0595	.5104	-0.1916	.1172	0.0353	.7479	0.2571	.0167	-0.1217	.2887

Source : Génération 98 Champ : Echantillon « fonction publique »

ANNEXE 6

Tableau 7 : Probabilité d'occuper un CDI ou d'être fonctionnaire en mars 2001 étant donné la probabilité de passages antérieurs en emploi non pérenne du secteur public ou privé (modèles *probit* trivarié).

	Fonctionnaires		Cdi	
Variables	**Paramètres**	**P-value**	**Paramètres**	**P-value**
Constante	-.8790	0.000	-1.4112	0.000
Passage antérieur en emploi de + de 6 mois				
Dans le secteur public	.5749	0.000	-1.7823	0.000
Dans le secteur privé	-.7856	0.000	.0207	0.605
Homme	-.0751	0.000	.1519	0.000
Français	0.0743	0.109	.0277	0.371
Niveau de formation				
niveau I	-.4447	0.000	.5719	0.000
niveau II	réf.		réf.	
niveau III	-.5004	0.000	.3611	0.000
niveau IV	-.8221	0.000	.1276	0.000
niveau IV+	-.8136	0.000	.09362	0.000
niveau V	-1.0597	0.000	-.09230	0.000
niveau Vbis	-1.0388	0.000	-.3273	0.000
niveau VI	-1.28741	0.000	-.3532	0.000
Spécialité de formation				
générale	-.1178	0.000	-.1917	0.000
industrielle	-.4857	0.000	.1953	0.000
tertiaire	réf.		réf.	
Nb séquences de chômage	-.2664	0.000	-.00177	0.832
Nb séquences d'emploi	.05490	0.000	-.04586	0.000
Durée en emploi	.01402	0.000	.04859	0.000
Lieu de résidence en fin d'études				
Paris	réf.		réf.	
Ile de France	.1906	0.000	.0615	0.125
Province	.1441	0.003	-.0961	0.009
Situation du conjoint				
Inactif	.0324	0.303	.00387	0.861
secteur public	.3277	0.000	-.1794	0.000
secteur privé	réf.		réf.	
Situation du père en 1998				
inactif	-.0389	0.099	-.0465	0.011
secteur public	réf.		réf.	
secteur privé	-.1814	0.000	.05579	0.000
Situation de la mère en 1998		0.000		
secteur privé	-.1651		.08472	0.000
inactive	-.01104	0.000	.0126	0.437
secteur public	réf.		réf.	
Probabilité d'avoir connu un cdd de plus de 6 mois dans le secteur privé avant				
Constante	-.6646	0.000	-.6730	0.000
Homme	-.1985	0.000	-.1986	0.000
Spécialité de formation				
générale	-.01017	0.000	-.1030	0.000

industrielle	+.07163	0.000	0.0700	0.000
tertiaire	réf.	réf.	réf	
Nationalité				
française	.07613	0.013	.084	0.006
autre	réf.		réf.	
Situation du père en 1998				
inactif	-.05471	0.002	-.0550	0.002
secteur public	réf.		réf.	
secteur privé	.02605	0.076	.0277	0.059
Situation de la mère en 1998				
secteur privé	.111	0.000	+.1116	0.000
inactive	.0369	0.019	.0379	0.016
secteur public	réf.		réf.	
Probabilité d'avoir connu un cdd de plus de 6 mois dans le secteur public avant				
Constante	-1.2219	0.000	-1.1553	0.000
Homme	-.2276	0.000	-.2281	0.000
Spécialité de formation				
générale	+.0673	0.000	.0713	0.000
industrielle	-.4803	0.000	-.4674	0.000
tertiaire	réf.	réf.	réf.	réf.
Nationalité				
française	.2246	0.000	.1657	0.001
autre	réf.		réf.	
Nationalité du père				
française	réf.		réf.	
africaine	-.1463	0.000	-.1425	0.000
autre	-.1558	0.000	-.1336	0.000
Situation du père en 1998				
inactif	+.0884	0.000	.0852	0.002
secteur public	réf.		réf.	
secteur privé	-.01283	0.505	-.0234	0.223
Situation de la mère en 1998				
secteur privé	-.1512	0.000	-.1539	0.000
inactive	-.1337	0.000	-.1370	0.000
secteur public	réf.		réf.	
Coefficients de corrélation				
$\rho_{12} = corr\ (\varepsilon_{1i}, \varepsilon_{2i})$	.01890	0.175	-.0484	0.051
$\rho_{13} = corr\ (\varepsilon_{1i}, \varepsilon_{3i})$	-.00023	0.995	.1539	0.009
$\rho_{23} = corr\ (\varepsilon_{2i}, \varepsilon_{3i})$	-.2091	0.000	-.2444	0.000
Log vraisemblance	-60085.425		-76789.883	
N	53 781(*)			
Test LR $\rho_{12} = \rho_{13} = \rho_{23} = 0$	434.349	0.000	504.086	0.000

(*) Effectif non pondéré.

Source : Génération 98

Champ : Echantillon total.

Chapitre 3. Les candidats aux concours administratifs : qui se présentent aux concours ?

Dominique Meurs, ERMES (UMR 7017) – Paris 2

Le chapitre précédent traitait des trajectoires *ex-post*, une fois que les jeunes sortants du système scolaire sont entrés - ou non - dans la fonction publique. Dans ce chapitre, nous adoptons un point de vue complémentaire, à savoir les caractéristiques des personnes qui *a priori* font le choix de passer des concours administratifs, qu'ils réussissent ou non dans leur projet. La démarche ici est de se placer le plus en amont possible par rapport aux entrées dans la fonction publique afin d'identifier les facteurs d'attractivité, avant que les filtres des concours administratifs n'opèrent.

Notre approche est ici essentiellement descriptive : quelles sont les principales caractéristiques des candidats à des emplois dans la fonction publique ? Nous mettrons l'accent sur les niveaux d'études afin de mesurer l'ampleur du phénomène de « sur-diplôme » non pas sur la population des « reçus » aux concours, car celle-ci est biaisée par le filtre même de la sélection, mais sur celle qui passe les concours. Notre deuxième souci sera d'examiner la situation par rapport au marché du travail de ceux qui passent les concours. S'agit-il de sortants du système scolaire, de candidats venant d'autres emplois (publics ou privés) ou de chômeurs ? Observe-t'on des différences par rapport à ces éventuels passages par le secteur privé selon le niveau des concours (A, B ou C) et selon leur type (fonctions régaliennes ou non) ? Enfin, dans un dernier temps, nous examinerons sur un concours particulier comment s'opère le mécanisme de sélection depuis l'inscription jusqu'à l'admission définitive.

Pour cette étude de l'attractivité des concours de la fonction publique, nous avons sélectionné 3 terrains d'enquête :

- Les inscrits 2003 dans des Instituts de Préparation à l'Administration Générale (IPAG) sur l'ensemble de la France. L'intérêt de cette sous-population est de cibler un public qui manifeste explicitement une volonté de rechercher un emploi dans la fonction publique puisqu'ils sont prêts à investir dans une année de formation supplémentaire spécialisée dans la préparation de concours. Il s'agit donc de personnes qui se destinent à des emplois administratifs mais qui, contrairement aux étudiants d'IUFM, n'ont pas encore de spécialisation a priori. C'est le vivier de recrutement pour les cadres administratifs (attachés et assimilés).

- Trois concours passés en 2003-2004 pour entrer à différents niveaux de l'administration pénitentiaire, à savoir le concours de surveillants (catégorie C, brevet ou équivalent requis), le concours de Conseiller d'Insertion et de Probation (catégorie B+, Deug requis) et le concours de Directeur de l'Administration Pénitentiaire (catégorie A, licence requise).

- Un concours passé en 2003-2004 pour entrer dans la Fonction Publique Territoriale, le concours d'Ingénieur (catégorie A). L'admission donne lieu à inscription sur une liste d'aptitude et c'est au candidat de trouver un employeur (cf. les modalités de recrutement dans la fonction publique territoriale présentées dans le chapitre 1)[39].

Pour les candidats aux concours, nous avons passé un questionnaire auprès de ceux qui se présentent aux épreuves écrites, puis repassé le même questionnaire auprès de ceux qui se sont présentés aux épreuves orales (CIP, Directeur de l'AP). Pour les surveillants, il a été possible d'inclure le questionnaire dès le dossier d'inscription aux concours et, à l'aide du numéro de dossier reporté sur le questionnaire, de suivre le devenir de ces candidats (passage effectif du concours, admissibilité, passage de l'oral, admission). C'est donc pour ce concours que nous avons le meilleur suivi de la procédure de sélection. Pour les concours de la fonction publique territoriale, nous avons aussi des informations sur ceux qui ont passé les épreuves et leur devenir avec le report du numéro de dossier sur le questionnaire. Toutefois, le taux de non-réponses a malheureusement été important dans le cas du concours d'Attaché territorial, par crainte des candidats de perte de l'anonymat dans cette procédure, si bien que nous n'avons pas retenu ces données dans ce chapitre. Le tableau suivant donne pour chaque enquête les principales caractéristiques et les procédures adoptées[40]. A la date de remise de ce rapport, nous ne disposons malheureusement pas des informations complètes sur deux concours, à savoir les directeurs d'administration pénitentiaire et les ingénieurs pour la fonction publique territoriale. Nous présenterons donc successivement dans ce chapitre les informations concernant les étudiants des IPAG, les candidats au concours CIP et les candidats aux concours de surveillants pénitentiaires.

[39] L'enquête sur les candidats aux concours d'attaché territorial a un taux de non-réponses trop élevé et nous ne l'avons pas retenu pour ce rapport.

[40] Il aurait été idéal d'avoir exactement les mêmes procédures pour chaque concours. Malheureusement cela n'a pas été possible pour des raisons purement matérielles. Par ailleurs, nous tenons ici à remercier l'administration pénitentiaire et le CNFPT pour leur collaboration et l'aide apportée dans la mise en place de ces enquêtes originales qui leur ont demandé un surcroît de travail.

Tableau 3.1. Récapitulatif des enquêtes réalisées

Type de concours	Date enquête	Nombre questionnaires	Région concernée	Procédure adoptée
IPAG	Avril-juin 2003	594	12 centres, France entière[41]	Questionnaire rempli par les inscrits aux préparations concours
Surveillants AP (cat . C)			DR Lille	Questionnaire rempli par les inscrits au concours ; appariement par le numéro de dossier.
CIP AP (C cat. B+)	Mars 2003 Juin 2003	1626 (écrit) 312 (oral)	France entière	Questionnaire rempli par les candidats avant la première épreuve écrite et pour les admissibles, au moment de l'oral. Pas d'appariement entre les deux fichiers
Directeur AP (cat. A)	*Janvier 2004* *Appariement en cours*		*France entière*	*Questionnaire rempli par les candidats avant la première épreuve écrite et pour les admissibles, au moment de l'oral. Appariement par la date et le lieu de naissance ne pourra être effectué qu'en septembre 2004.*
Ingénieurs FPT (cat. A)	*Octobre 2003* *Appariement en cours*	*1786*	*Nord et Région parisienne*	*Questionnaire rempli par les candidats avant la première épreuve écrite. L'appariement avec les admis ne pourra être effectué qu'en septembre 2004 .*

3.1. Etude des inscrits aux IPAG

Cette population, rappelons-le, est composée de personnes qui se destinent à des carrières administratives dans la fonction publique et qui pour cela s'inscrivent dans des instituts qui préparent aux épreuves des concours administratifs externes. C'est donc pour ces personnes un investissement important en capital humain plutôt spécifique, car les cours qu'ils suivent sont étroitement reliés aux épreuves standard des concours (culture générale, droit administratif, finances publiques, etc.) peu facilement valorisables dans d'autres métiers. Nous examinerons successivement les caractéristiques socio-démographiques, puis les concours envisagés, enfin leurs opinions sur le choix d'entrer dans la fonction publique.

3.1.1. Caractéristiques socio-démographiques

Ces étudiants sont en grande majorité des femmes (68%), relativement jeunes (âge moyen : 24,7 ans).

40% d'entre eux ont un diplôme supérieur à la licence, et pour les trois quart ce diplôme supérieur est une maîtrise ; 26% ont la licence ; enfin le reste de l'échantillon, soit 34%, a au

[41] Les questionnaires ont été envoyés au printemps 2003 auprès des centres IPAG de Paris 2, Poitiers, Clermont-Ferrand, Caen, Nantes, Besançon, Bourgogne, Cergy, Limoges, Lyon, Rouen, Brest et Valenciennes. Nous remercions les responsables de ces centres qui ont assuré la diffusion et la collecte des questionnaires auprès des étudiants.

plus le DEUG et ne peut pas passer immédiatement des concours de catégorie A[42]. Les spécialités de formation sont majoritairement littéraires, avec une prédominance du droit (36%), de la gestion (15%), de l'histoire-géographie (11%) et des lettres (9%).

L'inscription à l'IPAG en 2003 suit l'obtention du dernier diplôme en 2002 dans plus de deux tiers des cas (67%), ou n'en est séparée que d'une année pour 16%. Pour beaucoup, il n'y a pas d'expérience de travail entre la fin des études et la préparation de concours : 55% d'entre eux n'ont pas eu d'emploi depuis l'obtention du diplôme, ce qui est cohérent avec le fait qu'ils enchaînent études et inscription dans un IPAG. Parmi les 45% autres qui déclarent avoir eu un emploi, plus de la moitié déclare avoir travaillé uniquement dans le secteur privé, le reste ayant été dans la fonction publique ou cumulant les deux. Les durées de ces emplois sont courtes : dans le secteur privé, 4 mois au plus pour 50% d'entre eux ; dans la fonction publique, 6 mois au plus dans la moitié des cas. La configuration d'ensemble qui se dégage de cette description est que l'entrée dans une préparation concours est dans le prolongement direct de la formation initiale et n'intervient pas très souvent après un passage par des phases d'emploi de longue durée ou de chômage. L'entrée sur le marché du travail pour un emploi pérenne se fait donc d'emblée dans la fonction publique. On retrouve ici un des parcours type signalés dans le chapitre précédent, à savoir le recrutement de fonctionnaires dès la sortie du système éducatif.

3.1.2. Les concours préparés

Cette hypothèse d'une détermination précoce à rentrer dans la fonction publique est confortée par l'examen des concours déjà passés et ceux en préparation : 40% de l'échantillon a déjà passé au moins un concours en 2001-2002. Les candidats interrogés prévoient de passer un nombre important de concours dans l'année 2003-2004 (entre 3 et 6 concours pour 50% de l'échantillon). Cette démarche est exclusive d'autres types de recherches d'emplois puisque 88% d'entre eux déclarent ne pas chercher d'emploi dans le secteur privé.

Une question ouverte permettait de connaître les noms des différents concours envisagés. Il ressort de la codification une impressionnante diversité des concours préparés, parfois extrêmement pointus (le codage fait apparaître plus de 60 dénominations), mais aussi une polarisation sur quelques concours phares : les IRA (32% déclarent le préparer), Attaché territorial (33%), Rédacteur territorial (23%), Attaché de préfecture (19%), SASU (18%).

Quelle est la stratégie de ceux ou celles qui ont la licence et plus ? Vont-ils concentrer leurs efforts sur des concours A ou passer également des concours B, afin de multiplier leurs chances d'entrer dans la fonction publique, quitte à passer ultérieurement des concours internes? On constate que ces étudiants envisagent de passer des concours de catégorie B, voire C, parallèlement aux autres concours. Toutefois ce propos est à nuancer nettement selon le niveau du diplôme. Si seulement 29% des titulaires de licence déclarent ne préparer que des concours de niveau A, cette proportion passe à 55% pour ceux ou celles qui ont au minimum la maîtrise. Ceci correspondrait donc à une procédure d'auto-sélection : les relativement moins diplômés évalueraient leur probabilité de réussite à des concours de catégorie A comme basses et compenseraient en visant également des concours B.

[42] Notons qu'une partie d'entre eux peut parallèlement à l'IPAG ou dans le cadre d'une licence d'administration publique préparer ce niveau de diplôme.

3.3. Les motifs d'entrée dans la fonction publique

Enfin nous avions demandé de classer de 1 à 9, par ordre d'importance croissante et sans répétition, des motifs pour lesquels ils souhaitaient entrer dans la fonction publique. Nous proposions 9 motifs : intérêt pour le métier, la sécurité de l'emploi, le goût pour le service public en général, les conditions de travail, la rémunération, le risque de chômage, le choix d'une région, l'influence de la famille, l'influence des amis. Le tableau ci-dessous donne la moyenne des notes attribuées à chaque possibilité, une note faible signalant que le motif est considéré comme plus important que les autres. On voit que l'intérêt pour le métier et la sécurité de l'emploi viennent en premier, pour les hommes comme pour les femmes (avec toutefois une inversion dans le cas des hommes par rapport aux femmes, à savoir que la sécurité de l'emploi vient en premier). Ensuite l'ordre est le même entre les deux sexes, l'influence de la famille et des amis venant en dernier dans les choix.

Tableau 3.2. Motifs pour passer des concours administratifs

	Femmes			Hommes		
	Ordre	Moyenne	Ecart-Type	Ordre	Moyenne	Ecart-Type
Interêt du métier	1	2,66	1,87	2	3,15	2,02
Sécurité de l'emploi	2	2,69	1,62	1	2,92	1,97
Service public	3	3,45	1,94	3	3,45	2,13
Conditions de travail	4	3,62	1,69	4	3,65	1,92
Rémunération	5	5,24	1,97	5	4,98	2,12
Risque de chômage	6	5,57	2,10	6	5,46	2,05
Région	7	6,82	1,85	7	6,69	2,02
Famille	8	7,00	1,74	8	6,98	1,90
Amis	9	7,81	1,30	9	7,54	1,51

Source : Enquêtes auprès des inscrits à l'IPAG, 2003
Champ : ensemble de ceux et celles qui ont répondu de 1 à 9 sans répétition (330 personnes)

Deux motifs très différents apparaissent nettement en tête : l'intérêt pour le métier et la sécurité de l'emploi. Le premier correspond à une détermination positive portant sur le contenu du métier ; le second est un choix par rapport à un avantage du contrat de travail offert par la fonction publique par rapport à ceux du secteur privé. La question ici est de voir si les mêmes personnes mettent indifféremment les deux motifs en tête (en position un ou en deux) ou le motif mis en tête permet de différencier deux types de populations. Pour approfondir cet aspect, nous avons isolé deux groupes : ceux qui ont mis en premier la sécurité de l'emploi et ceux qui ont choisi l'intérêt pour le métier comme premier motif, et examiné les caractéristiques de chacun..

Ceux qui mettent la sécurité de l'emploi en premier ne se distinguent pas de ceux qui ont mis en tête l'intérêt pour le métier ni par l'âge ou le sexe. En revanche ils sont moins diplômés que ceux qui ont mis l'intérêt du métier en premier (26% ont au plus une maîtrise contre 35% pour le groupe « intérêt du métier », les pourcentages étant respectivement 5% et 12% pour les diplômes supérieurs à la maitrise). L'ordre des autres motifs va également différer ; ainsi, en moyenne, les conditions de travail viendront en deuxième position pour ceux qui privilégient la sécurité, l'intérêt pour le métier n'apparaissant qu'en troisième position. Le choix du service public est mis plus souvent en deuxième position pour ceux qui privilégient l'intérêt pour le métier, la sécurité de l'emploi est en troisième position, mais avec un score très proche du goût pour le service public.

En conclusion, on voit ressortir deux approches de la fonction publique parmi ces étudiants, soit la recherche d'un ensemble sécurité/conditions de travail, soit vocation et volonté d'entrée dans la fonction publique. Les relativement moins diplômés, plus exposés au chômage, sont davantage sensibles à la dimension sécurité/conditions de travail considérée comme plus favorable que dans le secteur privé. Les plus diplômés affichent moins cette préférence, même si elle figure aussi dans leur choix. Cela peut venir soit du fait qu'ils/elles ont déjà choisi déjà des spécialisations pour des concours (ce qui correspondrait à des orientations par vocation) , soit qu'ils se sentent moins exposés au risque de chômage dans le secteur privé par leurs niveaux de diplôme plus élevés.

3.2. Etude des candidats aux concours de l'administration pénitentiaire

Nous avons retenu ici pour l'étude des parcours des candidats depuis le passage du concours jusqu'à l'admissibilité ou l'admission deux concours d'une direction d'un même ministère, à savoir l'administration pénitentiaire. Nous examinerons successivement un concours B+ (conseiller d'insertion et de probation) et un concours C (surveillant pénitentiaire).

3.2.1. Les candidats au concours de Conseiller d'Insertion et de Probation (CIP).

Le concours CIP relève d'une catégorie B+ (DEUG ou équivalent requis). Ce niveau de concours est particulièrement intéressant à étudier car ce type de concours est en voie d'extension ces dernières années. Cela reflète probablement à la fois la montée des niveaux de qualification des candidats (et de la population des jeunes en général) et la complexité croissante des tâches à effectuer dans les postes ouverts de la fonction publique. Nous présenterons dans un premier temps les caractéristiques générales des candidats qui ont répondu aux questionnaires avant d'examiner la sous-population des admissibles.

Les épreuves écrites du concours externe se sont déroulées en mars 2003, les épreuves orales en juin. 96 postes étaient à pourvoir dans la France entière, 3197 candidats se sont inscrits et 2052 se sont présentés, soit un taux de 21 candidats présents pour un poste.

Le concours est national et est organisé sur plusieurs centres d'examens. A la première épreuve, un questionnaire anonyme a été proposé aux candidats : 1626 questionnaires ont été recueillis (soit un taux de réponses de 80%) et renvoyés au service des concours de l'administration pénitentiaire. Comme il n'était pas possible de suivre le devenir de chaque candidat en raison de problèmes de confidentialité, le même questionnaire a été redonné aux candidats admissibles avant la première épreuve orale, soit 312 réponses.

Signalons une difficulté : compte tenu d'une opération parallèle effectué pour le concours surveillants de prison, il y a malheureusement eu une confusion entre les deux types de questionnaires utilisés qui ne différaient que par le degré de finesse des diplômes enregistrés. Nous avons finalement la répartition suivante des questionnaires recueillis et codés :

Tableau 3.3. Description de l'échantillon CIP

	Candidats aux épreuves écrites	Candidats admis aux épreuves orales
Questionnaire type 1 (diplôme non détaillé)	1026	312
Questionnaire type 2 (diplôme détaillé)	600	-
Total	1626	312

Le sous échantillon des 600 candidats pour lesquels les diplômes sont détaillés ne fait pas apparaître d'autre singularité que celle-ci et peut donc être considéré comme représentatif de l'ensemble des candidats. Sauf mention contraire, les pourcentages sont donnés sur l'ensemble des questionnaires.

Le profil général des candidats est différent de celui que nous avions observé pour les inscrits à l'IPAG. Un trait reste commun : la féminité, puisque les candidats sont majoritairement des femmes (70%). En revanche l'âge est plus élevé (28 ans l'âge moyen, 50% ont entre 24 ans et 31 ans) alors que le niveau d'études minimal requis pour passer ce concours est le DEUG, soit avec un déroulement scolaire normal et en supposant de passer le concours immédiatement après la fin des études un âge attendu de 20 ans (tableau 3.4).

Mais enchaîner études et concours CIP n'est pas le profil le plus courant. Contrairement au public des IPAG composé majoritairement de sortants du système scolaire, ce concours attire des candidats ayant déjà une expérience professionnelle, qu'elle soit acquise dans la fonction publique ou dans le secteur privé : 46% sont en emploi au moment du concours, pour deux tiers d'entre eux dans la fonction publique (non titulaires pour 40%, en emploi jeune pour 22% et fonctionnaires pour 38%). Seulement 21% sont des sortants du système scolaire. Pour plus de la moitié, l'année d'obtention du dernier diplôme remonte à 2000 et en deçà. Enfin les trois quart d'entre eux ont un niveau de diplôme supérieur au minimum requis.

On aurait donc comme profil type des personnes ayant déjà une expérience professionnelle, ou qui sont en recherche d'emploi. Une proportion élevée des candidats (29%) sont déjà dans la fonction publique. On peut supposer que ces candidats cherchent à accéder à une position titulaire ou à changer de corps de fonctionnaire et se présentent à des concours pour lesquels ils ont davantage de chances de réussite grâce à leur niveau scolaire.

3.2.2. Caractéristiques des admissibles au concours CIP

Ce pari sur les sur-diplômes est-il justifié ? Lorsqu'on compare les caractéristiques des admissibles à celles de l'ensemble des candidats, il ressort nettement une prime à la jeunesse et au diplôme, puisque l'âge moyen diminue d'un an et la part des titulaires de DEUG et BTS-DUT chute de 24% à 12%. Etre inscrit à une préparation à un concours semble également favoriser la probabilité d'être admissible. En revanche on ne voit pas de gain ni de perte à avoir déjà un emploi dans la fonction publique, ce qui est cohérent avec ce que l'on avait observé d'un point de vue général avec l'analyse des trajectoires.

La diminution du pourcentage des chômeurs dans les admissibles doit être interprétée avec prudence : en effet être en recherche d'emploi est corrélée avec un niveau plus faible des

diplômes. Il n'est donc pas possible de conclure que le chômage constitue un handicap supplémentaire pour l'admissibilité.

Enfin on remarquera la proportion importante de personnes qui déclarent une parenté dans la fonction publique (plus de la moitié des candidats, plus de 60% des admissibles). La familiarité avec le monde de la fonction publique est probablement un atout, ne serait-ce que par la connaissance des procédures de concours.

Tableau 3.4 Concours CIP 2003. Comparaison des caractéristiques des candidats et des admissibles

	Ens des candidats	Admissibles
% age de femmes	70%	77%
Age moyen	28.5	27.2
% de diplômes sup à Bac + 2	76%	88%
Etudes finies en 2002 ou en 2003	31%	34%
Situation au moment du concours		
% en cours de formation	21%	26%
% en chômage	24%	17%
% emploi dans la fonction publique	29%	30%
% emploi dans le secteur privé	17%	17%
Nombre moyen de concours	3.7	3.6
Inscription à une préparation concours	23%	35%
Parenté dans la fonction publique	53%	61%
Première tentative sur ce concours	79%	76%

Il ne nous est malheureusement pas possible d'aller beaucoup plus loin dans l'analyse des déterminants de l'admissibilité, car les deux groupes ne peuvent pas être appariés. L'étude des de la cohorte des inscrits au concours de surveillants pénitentiaires permettra une analyse beaucoup plus poussée.

3.2.3. Etude des recrutements de surveillants pénitentiaires

Notre étude du concours de recrutement de surveillants pénitentiaires a été circonscrite aux candidats qui ont passé les épreuves dans la région Nord. Nous avons limité à une seule région en raison du trop grand nombre de candidats à traiter. Pour ce concours ouvert en avril 2003 où 1038 postes étaient offerts, il y a eu environ 28 000 inscriptions et 18584 présents à la première épreuve, soit un taux de 17 candidats présents pour un poste. Soulignons que le concours est national, c'est à dire que les portes offerts concernent la France entière et que les admis peuvent être affectés dans n'importe quelle région.

Sur les 6995 inscrits à ce concours de surveillants de prison dans la région Nord, 4869 se sont présentés aux épreuves écrites, soit 70% des inscrits. 2193 ont été admissibles, soit un taux d'admissibilité de 45% parmi les présents. Sur ces admissibles, 1532 se sont présentés à l'oral, soit un taux de présence de 70% également. 470 sont reçus, ce qui donne un taux « d'attractivité » de 10,3 pour un reçu si l'on calcule sur les présents aux épreuves écrites et de 8,9 si l'on calcule par rapport aux présents à l'écrit et à l'oral.

Un questionnaire était joint au dossier d'inscription pour l'ensemble des candidats de la région Nord. Nous avons recueilli 4754 réponses sur le total de 6995 inscrits, soit un taux de réponse de 68%. Après appariement entre les questionnaires et le fichier donnant l'issue du concours, nous récupérons 4580 questionnaires exploitables, qui se répartissent de la manière suivante :

1. Inscrit au concours et absent à la première épreuve :	1356 (sur 2126, soit 64%)
2. Non admissible après l'écrit :	1854 (sur 2676, soit 69%)
3. Admissible à l'écrit, absent à l'oral :	430 (sur 661, soit 65%)
4. Admissible à l'écrit et présent à l'oral	644 (sur 1062, soit 61%)
5. Reçu	284 (sur 470, soit 60%)

Le taux des questionnaires remplis est très voisin d'une catégorie à l'autre, ce qui indique que notre échantillon est a priori représentatif, au moins quant aux décisions de se présenter ou non aux épreuves et quant aux succès des candidats.

- **Caractéristiques socio-démographiques des candidats**

Nous présentons d'abord les caractéristiques de l'ensemble des candidats inscrits à ce concours (dernière colonne du tableau 3.5). C'est un concours à dominante masculine, puisque, pour une fois, les femmes candidates sont largement minoritaires (23%). Les candidats sont plutôt âgés (27 ans en moyenne), comme dans le concours CIP. L'âge moyen de sortie du système scolaire étant ici 20 ans, cela signifie qu'ils sont en moyenne depuis 7 ans présents sur le marché du travail. En effet, 88 % d'entre eux déclarent être en emploi ou au chômage au moment de l'inscription au concours.

50% d'entre eux qui ont un emploi quand ils ont rendent leur dossier, ce qui est une proportion comparable aux candidats CIP. Toutefois une différence majeure existe : ces emplois sont pour 88% des emplois du secteur privé, et pour les trois quarts d'entre eux dans des emplois stables (contrats en CDI). On n'aurait pas ici une démarche de recherche d'un emploi stable ou amélioré dans la fonction publique pour des personnes déjà présentes dans ce secteur, mais ici une démarche de passage d'emplois privés à des emplois publics.

Ceux qui se déclarent au chômage sont plutôt dans des séquences longues de recherche d'emploi : la médiane est à 6 mois, le premier quartile à 3 mois, le dernier à 12 mois.

En ce qui concerne les diplômes, on constate une proportion importante de diplômes au-delà du niveau minimal requis (brevet des collèges), puisque 27% ont un BEP, 30% un baccalauréat (partagé pour moitié entre bac technologique et bac général) et 8% un niveau supérieur (BTS/DUT), soit si l'on compte par rapport au baccalauréat[43] une proportion de sur-diplôme dans la population initiale de 38%.

44% déclarent avoir au moins une personne de sa famille dans la fonction publique, ce qui est une proportion sensiblement inférieure à celle des CIP et qui indiquerait que ce type de concours attirerait au-delà du cercle proche de la fonction publique.

Ce ne sont pas des candidats à de multiples concours. Les trois quarts d'entre eux passent au maximum 2 concours et seulement 15% d'entre eux ont suivi une préparation concours.

[43] Rappelons que le baccalauréat est le minimum requis pour passer les concours de catégorie B.

- **Le filtre du concours**

Contrairement au paragraphe précédent, nous pouvons suivre le devenir de ces candidats au fil des concours. Les colonnes du tableau 3.5 détaillent ainsi les caractéristiques de chaque issue possible : absence aux épreuves écrites, échec à l'écrit, admissibilité mais absence à l'oral, admissibilité et échec à l'oral, admission.

Une simple lecture transversale montre que les issues possibles ne semblent pas influencées par l'âge ou par l'âge de fin d'études. On constate une petite différence de comportements pour les chômeurs par rapport à ceux qui sont en emploi, les premiers se présentant moins aux épreuves écrites que les autres. Il est possible que les chômeurs aient trouvé un emploi depuis le dépôt de leurs dossiers, ce qui expliquerait leur absence.

La différence la plus marquée entre les différentes colonnes est celle concernant les diplômes, avec la forte régression des CAP/BEP dans les admis : de 43% des dossiers, ils ne représentent plus que 20% des admis.

Le graphique 1 représente ces modifications de la structure des diplômes selon le déroulement du concours. En abscisse, on a reporté les niveaux de diplômes, en ordonnée les effectifs, les issues du concours sont indiquées par les différentes couleurs. On voit par exemple que parmi les plus diplômés, très peu sont dans la catégorie non admissible, alors que pour les titulaires de CAP, la part des non admissibles en représente environ le quart. Cet effet du diplôme sur les probabilités de réussite sera détaillé ultérieurement.

Graphique 1. Efficacité comparée des diplômes

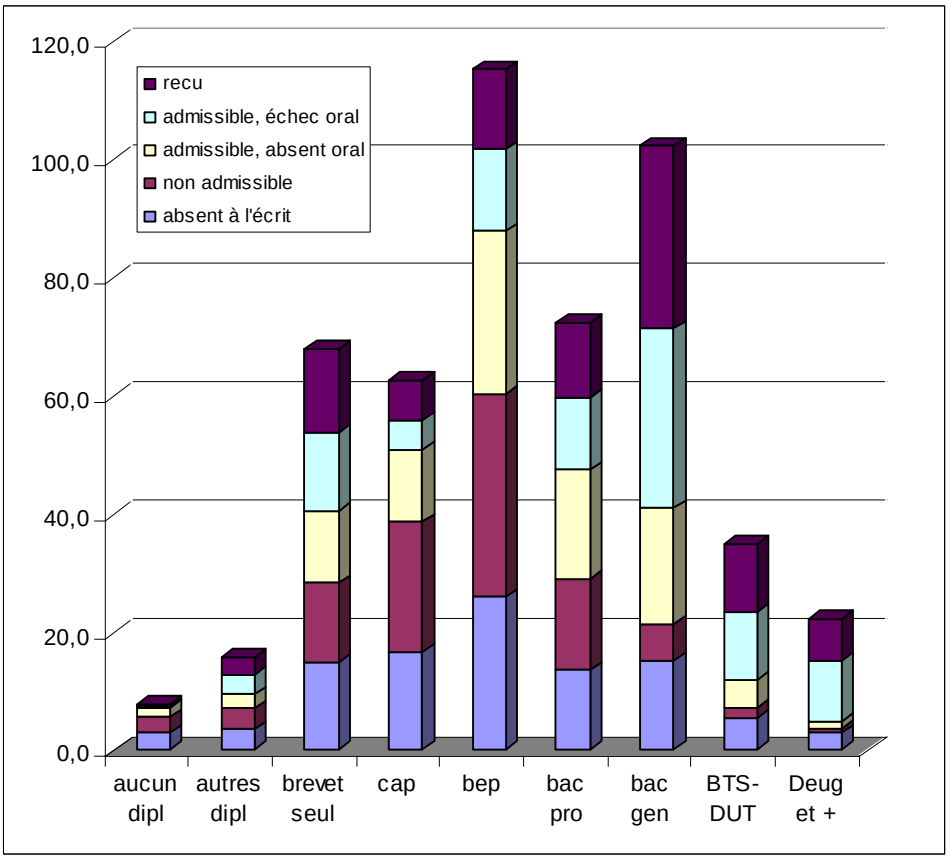


Tableau 3.5. Etude comparée des principales caractéristiques des candidats au concours de surveillants pénitentiaires selon les résultats du concours

	Absent à l'écrit	Non admissible	admissible, absent oral	admissible, échec oral	recu
Prop Femmes	23,1	19,7	27,0	25,9	28,5
Age moyen	27,3	27,2	27,6	27,3	28,0
ecart-type	5,5	5,5	5,3	5,2	5,0
Situation au moment de l'inscription					
en formation	6,6	6,2	5,7	8,4	6,8
recherche emploi	43,3	37,1	33,3	39,3	28,1
emploi FP	7,5	6,4	10,9	10,6	15,3
emploi privé	38,3	46,9	44,8	34,9	44,5
independant	0,8	0,7	0,2	0,8	1,1
Autres	3,5	2,8	5,2	6,0	4,3
Age fin études	20,1	19,7	20,1	20,6	20,7
ecart-type	3,6	3,2	3,2	3,5	3,7
Exp potentielle	7,2	7,1	7,3	6,7	7,1
ecart-type	5,2	5,2	5,2	4,9	5,1
Diplôme					
aucun dipl	2,8	2,7	1,7	0,2	0,4
autres dipl	3,4	3,6	2,4	3,4	2,9
brevet seul	14,9	13,3	12,3	13,2	14,2
Cap	16,5	22,0	12,3	5,0	6,8
Bep	25,9	34,3	27,6	13,9	13,5
bac pro	13,4	15,5	18,4	12,2	12,8
bac gen	15,2	6,1	19,6	30,4	31,0
BTS-DUT	5,3	1,8	4,7	11,5	11,4
Deug et +	2,8	0,7	1,2	10,3	7,1
Filières (trois premières)					
Non précisé	39,0	29,0	34,7	53,1	46,5
Mécanique	13,0	18,4	9,3	5,4	6,3
Electricité	7,7	8,6	8,6	5,1	5,6

- **Les représentations des motifs pour passer le concours**

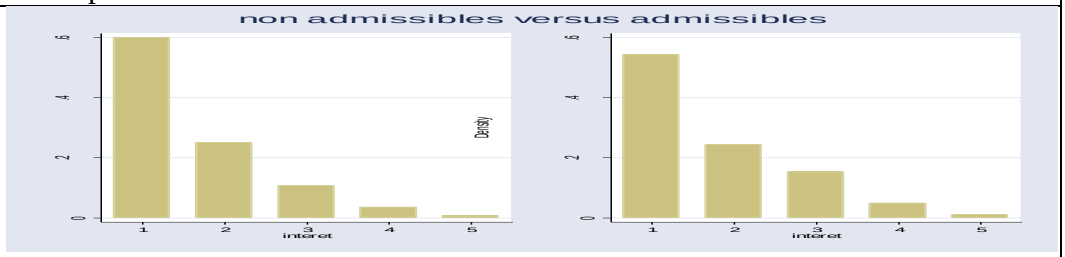
Nous avions demandé aux candidats de classer 5 motifs pour passer le concours par ordre croissant, qui étaient intérêt pour le métier, montant de la rémunération, choix du service public, chômage important et entraînement aux concours administratifs. Les résultats moyens sont donnés dans le tableau ci-dessous en distinguant entre ceux qui étaient présents à l'écrit mais non admissibles et ceux finalement admissibles. On constate peu de différences dans l'ordre des préférences moyennes des deux groupes. L'intérêt pour le métier vient en premier, mais suivi immédiatement du montant de la rémunération, alors que ce motif ne ressortait pas du tout pour les inscrits IPAG. Enfin le goût pour le service public vient en troisième position, les deux autres motifs possibles étant les moins cités.

Pour avoir une idée plus précise, nous avons représenté graphiquement la distribution des réponses pour les deux groupes et pour chacun des motifs. Ceci illustre clairement que l'intérêt pour le métier vient clairement en premier pour les deux groupes. L'attractivité du concours passe aussi beaucoup par la rémunération qui est citée dans les trois premières positions pour la quasi-totalité des candidats. Il est aussi frappant de voir que le profil des réponses « goût pour le service public » est très voisin de la réponse rémunération.

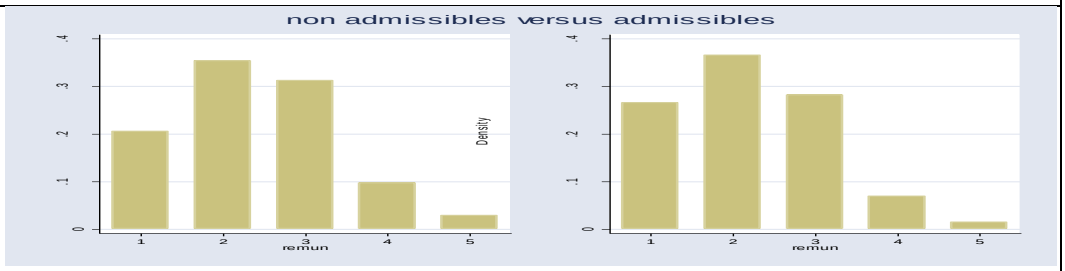
Tableau 3.6. Motifs pour passer le concours

	Présents à l'écrit, non admis	Admissibles
Intérêt pour le métier	1,60	1,74
Rémunération	2,39	2,20
Service public	2,67	2,46
Chômage	3,96	3,89
Entraînement	4,38	4,48

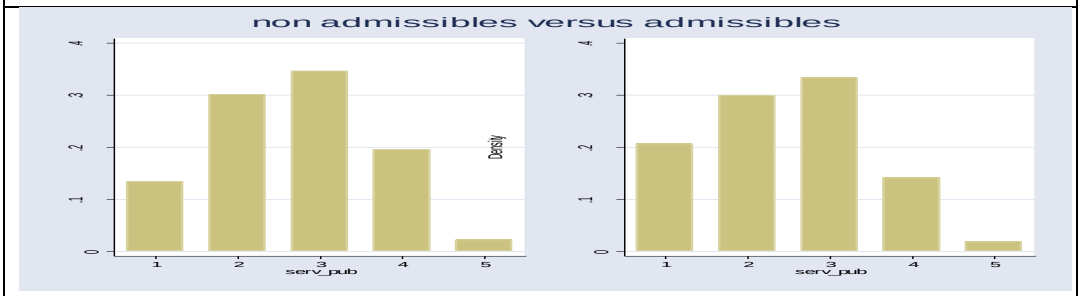
Intérêt pour le métier



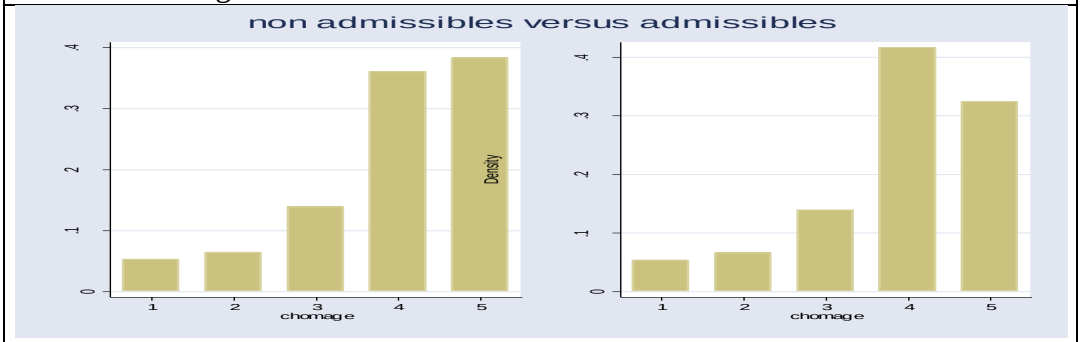
Rémunération



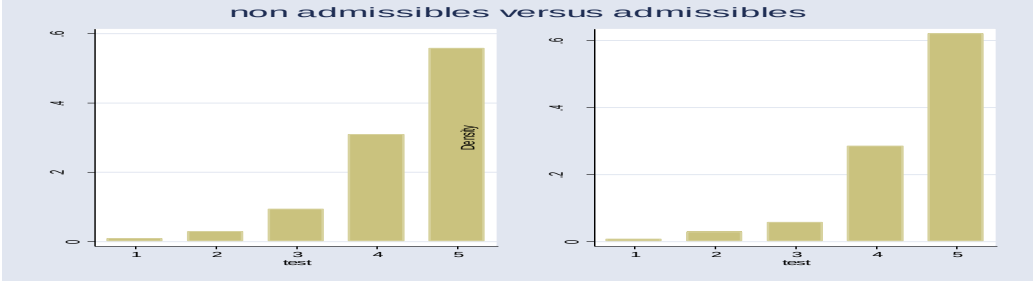
Service Public



Eviter le chômage



Entraînement aux concours administratifs



- **La probabilité de réussite en fonction des caractéristiques individuelles**

Comme nous disposons d'une cohorte, il nous est possible d'examiner l'effet des différentes caractéristiques individuelles sur l'issue du concours. Nous procédons ici en deux temps :

- dans une première phase, nous examinons les déterminants de la probabilité d'être admissible parmi l'ensemble des inscrits (tableau 3.7), puis parmi les présents aux épreuves écrites (tableau 3.8)
- dans une deuxième phase, nous regardons les déterminants de la probabilité d'être admis à l'issue des épreuves orales parmi l'ensemble des admissibles (tableau 3.9).

Nous utilisons pour cette première exploration une modélisation de type logit, avec comme variable dépendante d'abord « être admissible », ensuite « être admis ». Les variables explicatives testées sont le sexe, l'âge et son carré, le fait d'être né ou non en France métropolitaine, les différents niveaux de diplôme, la situation professionnelle au moment du dépôt du dossier.

Dans l'estimation du modèle portant sur les présents aux épreuves, nous avons rajouté une variable représentative du type de motivation pour passer le concours. Nous avons pour cela distingué trois groupes, ceux qui ont mis à la fois l'intérêt pour le métier et le goût pour le service public en tête, ceux qui ont mis la rémunération et le risque de chômage en 1 ou en 2, opposé au troisième groupe qui ont mélangé les deux types de motivations dans les deux premières positions. L'idée ici était de tester si les types de motifs pour passer le concours donnaient un supplément de « volonté » et avaient une répercussion sur les résultats.

La première série de résultats sur les admissibles parmi l'ensemble des inscrits ou des présents fait apparaître des résultats attendus :

- L'âge a un effet positif mais qui s'estompe avec le temps (le coefficient de l'âge au carré est significativement négatif).
- Les diplômes ont les effets attendus, à savoir que les niveaux les plus élevés ont nettement une influence positive sur la probabilité de réussite. Ces probabilités sont d'autant plus forte que le diplôme a un caractère général. Ainsi les titulaires du bac général ont nettement plus de probabilités de réussite que ceux qui ont un bac professionnel.
- Etre déjà en emploi dans le secteur privé a également un impact positif sur la probabilité d'admissibilité.

D'autres résultats apparaissent plus surprenants :

- Etre une femme ne joue pas sur la probabilité d'admissibilité. On aurait pu croire le contraire, puisque la proportion de femmes était plus élevée parmi les admissibles que parmi les non admissibles. Une fois contrôlé pour les diplômes, et sachant que les femmes candidates sont plus diplômées que les candidats masculins, l'effet disparaît.
- En revanche, être né en dehors de la France métropolitaine (ce qui regroupe les immigrés et les natifs des DOM) a un impact négatif significatif, même après contrôle des autres caractéristiques. Le caractère scolaire du concours, étroitement lié aux méthodes d'enseignement en France, constitue peut-être une explication à cette pénalisation de cette catégorie de candidats.

Lorsqu'on limite aux présents aux épreuves, les mêmes résultats sont conservés, sauf l'effet de l'âge qui devient peu significatif. Les motifs pour passer le concours ne sont pas significatifs. En conclusion de cette étape, il apparaît clairement que le filtre du concours est un filtre scolaire qui sélectionne nettement les détenteurs de diplômes généraux, et ce d'autant plus que les diplômes sont élevés.

Qu'en est-il à l'oral ? La population des admissibles est, comme nous l'avons vu, une population sélectionnée. La question qui se pose est de savoir si les mêmes mécanismes de sélection jouent de nouveau à l'oral. Pour cela, nous sommes donc repartis de la population des admissibles et nous avons réestimé un modèle logit avec les mêmes variables. Les résultats sont présentés dans le tableau 3.9[44].

Le résultat essentiel est qu'aucune des variables n'est significative que ce soit le lieu de naissance, le sexe, l'âge, le diplôme ou la situation professionnelle. Cela signifie que, une fois le filtre de l'écrit passé, le passage d'admissible à admis se fait uniquement à partir des capacités personnelles du candidat (manière de se présenter, de répondre aux questions…) dont on ne peut avoir aucune idée par un questionnaire.

[44] Nous avons également fait les estimations sur la population des présents à l'oral. Les résultats étant similaires à ceux obtenus à partir de la population des admissibles, nous ne les avons pas reproduits ici. De même une variante en incluant les motifs pour passer les concours ne modifie pas les résultats.

Tableau 3.7 Probabilité d'être admissible parmi l'ensemble de ceux qui se sont inscrits. (estimation par un modèle probit)

Variable dépendante : Etre admissible parmi l'ensemble des inscrits

Femmes	0,099	0,059
Né en dehors de France	**-0,548**	0,133
age	**0,121**	0,050
age2	**-0,001**	0,000
Brevet	**0,400**	0,123
CAP/BEP	-0,102	0,112
Bac pro	**0,369**	0,122
Bac general	**1,335**	0,125
Sup bac	**1,496**	0,142
Ref : Aucun dipl		
En formation	-0,040	0,106
Au chômage	0,186	0,129
En emploi public	-0,086	0,106
En emploi privé	**0,311**	0,148
Ref : autre sit		
Constante	-2,590	0,701
Nombre observations	3066	
Pseudo R^2	0.157	

Tableau 3.8 Probabilité d'être admissible parmi l'ensemble de ceux qui ont passé les épreuves écrites. (estimation par un modèle probit)

issue	Coef,	Std, Err,
Femmes	0,1016	0,063
Né en dehors de France	**-0,484**	0,150
age	0,0990	0,054
age2	-0,001	0,000
Brevet	**0,328**	0,132
CAP/BEP	-0,241	0,121
Bac pro	0,246	0,131
Bac general	**1,204**	0,1341
Sup bac	**1,421**	0,154
En formation	0,010	0,113
Ref : Aucun dipl		
Au chômage	0,220	0,139
En emploi public	-0,069	0,113
En emploi privé	**0,291**	0,157
Ref : autre sit		
compar	-0,120	0,134
vocat	-0,094	0,056
constante	-2,187	0,760
Nb d'obs	2657	
Pseudo R^2	0,1601	

Variable « Compar » : avoir mis chomage et remunération dans les deux premiers motifs
Variable « Vocat » : avoir mis interet et service public dans les deux premiers motifs
Reference : mixte (un des quatres motifs dans les deux premiers, chomage/service public etc)

Tableau 3.9 Probabilité d'être admis parmi les admissibles. (estimation par un modèle probit)

Femmes	0,0733	0,090
Né en dehors de France	0,2676	0,210
age	0,0938	0,082
age2	-0,001	0,001
Brevet	0,2163	0,235
CAP/BEP	-0,071	0,224
Bac pro	0,0327	0,235
Bac general	0,2448	0,223
Sup bac	0,1816	0,231
En formation	-0,184	0,166
Au chômage	0,1673	0,188
En emploi public	0,0866	0,165
En emploi privé	-0,088	0,221
_cons	-2,459601	1,164
Nb d'obs	1322	
Pseudo R^2	0,0205	

Chapitre 4 : Stratégies de recours et d'usage de la formation des « nouveaux recrutés » : une comparaison public-privé [45]

Marion Lambert (CEREQ), Coralie Perez (CEREQ)

Introduction

A première vue, la Fonction publique apparaît comme une entité homogène possédant une logique de fonctionnement propre mettant ses fonctionnaires à l'abri des tensions économiques. En réalité, la Fonction publique est un secteur d'emploi qui présente des différences internes importantes et soumis à des tensions pesant sur les règles traditionnellement en vigueur. La Fonction publique se caractérise en effet par une diversité des niveaux de qualification des agents, de leurs statuts et des métiers exercés. Dans un contexte de décentralisation, les départs en retraite massifs, l'évolution des missions de service public et des statuts des agents créent des tensions internes. Parallèlement, la Fonction publique est soumise à des tensions externes induites par une perméabilité entre les marchés du travail publics et privés. Ainsi, il est probable que les deux secteurs d'emploi seront de plus en plus en concurrence pour le recrutement des jeunes diplômés. A ceci s'ajoute le problème des mobilités internes dans un secteur où de nombreux diplômés ont trouvé refuge à une période où le taux de chômage était élevé.

Dans ce contexte, la formation continue pourrait être amenée à jouer un rôle croissant, et ce d'autant que la Fonction publique est plus « généreuse » que le secteur privé en la matière : les agents accèdent davantage à la formation que les salariés du privé, et l'accès y est moins inégalitaire (Perez, 2003). Du côté de l'employeur public, la formation pourrait constituer un levier pour aider à gérer les tensions, c'est-à-dire fidéliser les nouvelles recrues, pallier les difficultés de recrutement externe et favoriser l'organisation des mobilités internes et externes. Du point de vue des agents de la Fonction publique, on peut s'interroger sur le recours et les *stratégies* d'usage de la formation au regard du secteur privé, et plus particulièrement pour les nouveaux recrutés. Précisons que le terme de *stratégie* est ici entendu au sens de support d'une visée, et pas nécessairement d'un projet professionnel de moyen à long terme. Ainsi, l'accès à une formation est peut être moins motivé par un projet professionnel formalisé que par le souhait d'être en capacité de saisir des opportunités professionnelles inconnues au moment de la décision (Germe, 2003). En ce sens, comment les nouvelles recrues du public peuvent-elles se saisir des opportunités de formation qui leur sont offertes ? Plus précisément, **la formation permet-elle « d'accélérer » une mobilité régie par l'ancienneté, d'intégrer durablement la Fonction publique ou d'encourager une bifurcation vers un emploi du secteur privé ?**

Les données utilisées sont celles de l'enquête Formation Continue 2000, complémentaire à l'enquête Emploi de mars 2000. Cette enquête interroge les personnes âgées de 15 à 65 ans sur leurs pratiques de formation (*cf.* Encadré 1). Les informations recueillies renseignent sur le contenu et les objectifs des formations (spécialités et buts poursuivis) mais également sur la façon dont s'effectue le départ en formation (initiative, mode de financement). Toutefois, un préalable à l'étude est le repérage statistique des agents de la Fonction publique nouvellement recrutés à partir de l'enquête Emploi. Cette étape implique d'effectuer des arbitrages, tant au

[45] Une partie de ce travail a été présentée lors d'une communication aux 23èmes journées de l'Association d'Economie Sociale, Grenoble, 11-12 septembre 2003.

niveau du champ de la Fonction Publique que sur la notion d'entrants, arbitrages en partie liés à la question traitée (ici, la formation continue). L'ensemble de la démarche est explicitée dans une note méthodologique, y compris dans ses écarts avec le champ et les définitions retenues dans d'autres chapitres du présent rapport (*cf.* annexe 1).

Dans un premier temps, il s'agira de préciser les caractéristiques des nouveaux recrutés dans la Fonction publique au regard de leurs homologues du secteur privé. Deux catégories de salariés retiendront plus particulièrement notre attention : les non titulaires de la Fonction publique (vacataires, auxiliaires, emplois-jeunes …) et les personnes « déclassées ». Puis, on s'efforcera de confronter le recours à la formation continue des nouveaux recrutés des deux secteurs, en niveau et en intensité. L'identification plus fine des pratiques de formation des nouveaux recrutés du public, au travers des contenus, des objectifs et du mode de déroulement des formations, nous permettra de cerner leurs *stratégies* de formation.

Encadré 1 : Enquête Formation Continue 2000

L'enquête Formation Continue est une enquête complémentaire à l'enquête Emploi de l'Insee de mars 2000. Elle est le résultat d'une collaboration entre le Céreq (Centre d'Études et de Recherche sur les Qualifications), la Dares (Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et Statistiques), la DGEFP (Délégation générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle) du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, la DPD (Direction de la Programmation et du Développement) du Ministère de l'Education, le Commissariat Général au Plan, le Secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle et l'Insee. Elle concerne les personnes âgées de 15 à 65 ans inclus ayant terminé leurs études initiales et n'effectuant pas leur service national. Dans le cadre de cette enquête, 28 700 personnes ont été interrogées. Ces personnes ont été interrogées, sous forme d'entretiens en face à face, sur les formations suivies *au cours de leur vie active*, c'est-à-dire depuis la sortie de formation initiale. Chacune d'elles a décrit l'ensemble des formations qu'elle a suivies entre janvier 1999 et février 2000, quelle qu'ait été la finalité de ces formations (professionnelle, sportive, sociale ou culturelle). Ces formations peuvent être principalement financées par l'employeur, par l'individu lui-même ou une institution publique. En plus du stage et des cours, d'autres modalités de formation sont recensées : les contrats de formation en alternance (à condition qu'ils ne succèdent pas directement à la formation initiale), les formations en situation de travail et l'autoformation.

Cette enquête vient compléter les informations existant par ailleurs : enquêtes décennales sur la formation et la qualification professionnelle (FQP), enquêtes permanentes sur les conditions de vie des ménages, déclarations annuelles administratives obligatoires des entreprises (formulaires 24-83).

Les premiers résultats ont fait l'objet de plusieurs publications des institutions ayant financé l'enquête, parmi lesquelles *Les Français et la formation continue. Statistiques sur la diversité des pratiques*, C. Fournier, M. Lambert, C. Perez, (2003), Marseille, Céreq, Collection Document n°169, Série Observatoire.

2. La formation continue des nouveaux recrutés : quels enjeux ?

2.1. La spécificité des recrutements de la Fonction publique

La Fonction publique occupe une place importante dans l'emploi en France : près de trois salariés sur dix y travaillent en mars 2000 (28 %). Au total, plus de cinq millions d'agents de la Fonction publique se répartissent entre la Fonction publique d'Etat (54,5 %), la Fonction publique territoriale (29,5 %) et la Fonction publique hospitalière (16 %).

Bien que le nombre d'agents de la Fonction publique soit resté stable au cours de la décennie 90, la structure de l'emploi public s'est modifiée. La part des femmes a notamment augmenté au cours de cette période. L'examen des caractéristiques des nouveaux recrutés en mars 2000 reflète cette évolution (*cf.* encadré 2). Les femmes occupent une place importante dans l'emploi public puisqu'elles représentent 58 % des salariés du public contre 43 % des effectifs du secteur privé. La part des femmes est encore plus marquée parmi les nouveaux recrutés : elles comptent pour 60 % des recrutements dans la Fonction publique contre 43 % dans le privé.

Cette féminisation de l'emploi public s'accompagne, depuis les années 90, d'une hausse du niveau de qualification dont témoigne la progression de la part des cadres, plus importante dans le public que dans le privé (Audier, 2000). Cette hausse est à mettre en relation avec celle du niveau de diplôme des agents, et plus particulièrement des nouveaux recrutés, quelle que soit la fonction exercée. Ainsi, en mars 2000, la part des titulaires d'un « Bac et plus » est plus importante chez les nouveaux recrutés que pour l'ensemble des salariés (45,5 % contre 39 %) ; la prépondérance de cette catégorie s'accentuant parmi les recrutés de la Fonction publique (60,5 % contre 52 % pour leurs homologues du privé).

Par ailleurs, on retrouve dans les recrutements les fonctions « phares » de chacun des secteurs : l'enseignement et la santé dans le public et la fonction « production, chantier » pour le privé. Cependant, certaines fonctions prennent une part relativement plus importante dans les recrutements : la fonction « nettoyage, gardiennage » dans le public et la fonction « commerce, vente » dans le privé. Les recrutements de la Fonction publique semblent ainsi se polariser entre des fonctions associées à des niveaux de qualification élevés et exercées par des statutaires, et des fonctions plus manuelles associées à des emplois plus précaires. Cela fait écho à la mutation des fonctions assumées par les fonctionnaires titulaires avec un recul des fonctions purement administratives et une affirmation corollaire des fonctions « recherche, étude » et d'« enseignement, santé » (Audier, 2000).

Les recrutements reflètent non seulement la structure des emplois mais aussi les règles de gestion de la main d'œuvre, et notamment les règles de gestion des carrières. Alors que près de trois salariés sur dix travaillent dans la Fonction publique, seulement deux nouveaux recrutés sur dix sont accueillis par ce secteur. En effet, la structure par âge des effectifs, caractérisée par une sur-représentation des tranches d'âge moyen, à laquelle s'ajoute la grande stabilité des agents (Kleinholt, 1993), limitent les possibilités d'embauche et expliquent la relative « lenteur » de renouvellement des effectifs dans la Fonction publique. Cependant, les prochains départs massifs à la retraite conduisent à penser que les employeurs publics devront amplifier leurs recrutements. Il est fort probable que cette tendance va accroître la concurrence entre le public et le privé dans l'embauche des futurs sortants du système scolaire.

L'employeur public occupe déjà une place importante dans l'embauche des débutants (i.e. les sortants du système scolaire) et notamment des diplômés du supérieur (Audier, 1997). Une explication de ce phénomène réside dans le fait que de nombreux concours sont soumis à une

limite d'âge ; c'est donc dans une logique de carrière que sont recrutés les futurs fonctionnaires. L'attrait des jeunes générations pour la Fonction publique, qui s'observe à travers l'affluence des candidats aux concours, est confirmé par les données de « Génération 98 » du Céreq : « au fur et à mesure qu'elle avance dans sa vie active, une part croissante de cette génération[46] va vers les employeurs publics : 15 % des actifs occupés en avril 1999, 17 % en avril 2001. Le secteur public apparaît comme un pôle d'attraction dans les débuts de carrière » (Lopez, 2002). Pour ceux qui ne deviendraient pas titulaires, le passage par la Fonction publique peut, par exemple, faciliter l'acquisition d'une première expérience professionnelle valorisable ultérieurement. Mais la Fonction publique peut également apparaître comme un refuge en période de chômage. Dans ce cas, le choix de la sécurité de l'emploi ne se fait pas à n'importe quel prix : « Pour un jeune pourvu d'une formation élevée, se déterminer en faveur de la filière publique suppose donc un choix délibéré de profession et l'acceptation de conditions particulières de recrutement, de carrière et de rémunération » (Audier, 2000), et parfois au prix d'un « déclassement ».

Encadré 2 : Les entrants de la Fonction publique

Identifier les agents de la « nébuleuse publique » est un exercice difficile, dont témoigne l'imprécision des termes couramment utilisés pour désigner ces agents (fonctionnaires, agents de l'administration, de la Fonction publique, du secteur public, des services publics ...). Les données utilisées sont issues de l'enquête Formation continue 2000, réalisée par le Céreq et l'Insee, et complémentaire à l'enquête Emploi de mars 2000 (Fournier, Lambert, Perez, 2002). Cette enquête interroge l'ensemble des personnes sorties de formation initiale et âgées de moins de 65 ans sur les formations suivies et les conditions du départ en formation. L'identification des agents de la Fonction publique s'appuie sur un travail méthodologique conduit lors d'une étude antérieure (Lowezanin et Perez, 2002). Guidée par l'objet de l'étude, les pratiques de formation des agents, elle privilégie la nature publique ou privée de l'employeur sur la déclaration du secteur d'appartenance effectuée par l'enquêté. Après avoir déterminé le caractère public ou privé de l'établissement, l'activité économique de l'emploi et la profession exercée sont utilisées en complément, afin de distinguer les trois fonctions publiques.

La notion « d'entrants » (ou « nouveaux recrutés ») dans la Fonction publique se définit en référence à l'établissement où la personne travaille au moment de l'enquête. Sont considérées comme « entrants » les personnes en emploi en mars 2000 ayant moins de 5 ans d'ancienneté dans leur établissement. Ce choix est motivé par le fait que l'entrée dans la Fonction publique est, la plupart du temps, suivie d'une année de formation ou de « stage » ; il est donc important d'étendre la période d'étude afin de pouvoir prendre en compte les comportements de formation ne relevant pas du seul effet mécanique du recrutement. Pour des raisons d'effectifs, il n'est toutefois plus pertinent de distinguer les « entrants » selon leur Fonction publique d'appartenance.

Pour plus de détails sur la démarche méthodologique adoptée, voir annexe 1.

A l'attractivité des conditions de travail et de la garantie de l'emploi, s'ajoutent les opportunités offertes par la Fonction publique en matière de formation. En effet, les possibilités de formation sont plus importantes dans le public que dans le secteur privé : un agent de la Fonction publique sur deux accède à la formation continue contre un salarié du privé sur trois. Les caractéristiques des emplois (fonctions et métiers exercés par les salariés),

[46] L'enquête « Génération 98 » interroge les jeunes sortis du système éducatif en 1998, de tous les niveaux et de toutes les spécialités de formation.

de même que les objectifs ou le mode de déroulement des formations, ne suffisent pas à expliquer ce différentiel de participation. La sphère publique apparaît bien comme un environnement plus propice au départ en formation, parce que plus favorable à la connaissance et l'exercice de ses droits en la matière (Perez, 2003).

2.2. Les particularités des entrants influencent leurs attentes vis à vis de la formation continue

La formation peut être considérée comme une ressource pour les nouveaux recrutés, pouvant contribuer à la réalisation d'un projet professionnel interne ou externe à l'entreprise. Cependant, la population des entrants est hétérogène, en partie du fait de la définition du champ. Ainsi, les entrants dans la Fonction publique ne sont pas tous débutants, ni tous fonctionnaires titulaires de leur emploi. Dès lors, des *stratégies* diverses de recours et d'usage de la formation continue peuvent être envisagées. Au-delà des recrues fonctionnaires (ou en voie de titularisation), les pratiques de formation des non titulaires de leur emploi et des entrants dont l'emploi détenu nécessite une qualification *a priori* inférieure à leur niveau de diplôme (i.e. les *déclassés*) seront plus particulièrement étudiées.

2.2.1. Deux facteurs discriminants : l'expérience sur le marché du travail et le statut d'emploi

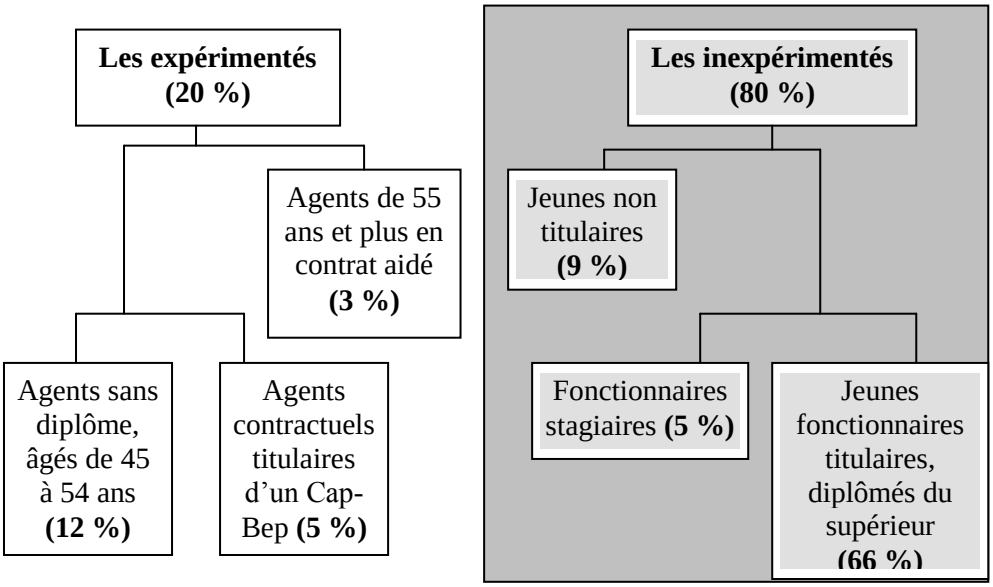
L'examen des nouveaux recrutés du public fait apparaître deux groupes que l'expérience sur le marché du travail[47] oppose. D'une part, les entrants très expérimentés, âgés de plus de 45 ans et peu diplômés et d'autre part, les jeunes fonctionnaires stagiaires, pas ou peu expérimentés. Le statut d'emploi contribue également à distinguer parmi les entrants entre d'un côté, les jeunes recrues embauchées en contrat aidé et de l'autre, les fonctionnaires-titulaires relativement anciens dans la fonction publique mais récents dans l'entreprise.

Une classification ascendante hiérarchique confirme et précise les différents profils des nouveaux recrutés du public. Six classes émergent de l'analyse (*cf.* Schéma 1). Huit recrutés du public sur dix n'ont pas ou peu d'expérience sur le marché du travail. Parmi eux, la part la plus importante revient aux fonctionnaires titulaires, âgés de 25 à 34 ans et diplômés du supérieur (80 % des titulaires d'un Bac+3 et plus sont dans ce groupe). Avec les fonctionnaires stagiaires, qui présentent des caractéristiques proches (la moitié ont un diplôme de Bac+2 et les trois quarts ont moins de 35 ans), ces jeunes fonctionnaires correspondent à la représentation la plus commune des nouveaux recrutés du secteur : diplômés et inexpérimentés.

A ces jeunes diplômés, s'ajoutent les jeunes sortants du système éducatif (82 % des entrants âgés de moins de 25 ans sont dans ce groupe), peu diplômés, qui entrent dans la Fonction publique pour une première expérience professionnelle. Embauchés sous contrat aidé ou contractuels, ils représentent 9 % des entrants. On retrouve ici l'idée de la Fonction publique comme secteur introducteur de main d'œuvre (*cf. supra*).

[47] L'expérience sur le marché du travail s'entend comme la durée écoulée depuis la sortie du système éducatif jusqu'à la date d'entrée dans l'entreprise actuelle.

Schéma 1 : Les profils des nouveaux recrutés du public



Source : Enquête Formation Continue 2000 (Céreq-INSEE)

A l'opposé, une partie des nouveaux recrutés du public (20 %) est présente sur le marché du travail depuis plus de 15 ans. Pas ou peu diplômés, ils transitent par la Fonction publique à la faveur d'un contrat aidé (3 %) ou sont embauchés comme contractuels (5 %). On trouve également des fonctionnaires titulaires, âgés de plus de 45 ans dont l'ancienneté dans l'établissement est faible (12 %) à la suite, par exemple, d'une mobilité interne.

Le statut d'emploi apparaît ainsi, au côté de l'expérience sur le marché du travail, comme un facteur de partition entre les nouveaux recrutés du public. Ces deux variables caractérisent-elles aussi le recours et les pratiques de formation continue des nouveaux recrutés ? Le rapport à la formation des jeunes en début de vie active a déjà fait l'objet d'investigations (Dupray et Hanchane, 2000 ; Joseph et Lochet, 2002), mais le contexte statutaire et réglementaire de la Fonction publique conduit à spécifier leurs questionnements. En effet, les fonctionnaires titulaires de leur emploi, ou en passe de l'être (fonctionnaires stagiaires) s'inscrivent dans un horizon certain, borné par la retraite, le statut de fonctionnaire accordant un « emploi à vie ». Pour eux, la formation comme vecteur de l'allongement de l'horizon de collaboration n'a donc pas de pertinence. La formation continue des statutaires du public aura donc pour l'essentiel trois visées : l'adaptation au poste ou à l'emploi occupé depuis peu, l'apprentissage de nouvelles compétences, complémentaires à celles acquises en formation initiale et la préparation de concours (mobilité interne). Mais dans la perspective souvent annoncée d'un marché du travail tendu pour certaines compétences, et donc d'une compétition plus vive entre employeurs publics et privés pour pourvoir les emplois disponibles, la Fonction publique pourrait avoir à attirer les candidats au-delà de la promesse de la garantie de l'emploi et à fidéliser ses agents en poste. Ceci pourrait donc contribuer à modifier l'horizon des agents titulaires et leurs attentes à l'égard de la formation. Ainsi, outre les visées d'adaptation, de perfectionnement et d'aide à la mobilité interne, la formation continue pourrait alors servir des *stratégies* de mobilité externe des « statutaires ». A côté des fonctionnaires titulaires, quelles sont les opportunités de formation offertes par la Fonction publique aux non titulaires, et comment peuvent-ils s'en saisir ?

2.2.2. Précarité et formation continue

Les non titulaires (contractuels, vacataires, emplois aidés) représentent une fraction non négligeable des nouveaux recrutés du public : un tiers des entrants contre un agent de la Fonction publique sur dix en mars 2000[48]. Lorsqu'ils ne sont ni titulaires ni fonctionnaires stagiaires, les nouveaux recrutés se répartissent équitablement entre les contrats aidés (emplois jeunes, contrat emploi solidarité pour l'essentiel) et les autres contrats (vacataires, auxiliaires). La part des emplois temporaires dans les nouveaux recrutements du privé est inférieure (23 %), ceci s'expliquant notamment par la faible part des contrats aidés (3 % des nouveaux recrutements). En première instance, assimiler les non titulaires à des *précaires* peut paraître inexact ; ainsi, des collaborateurs d'élus locaux ou des directeurs de services sont embauchés comme contractuels mais perçoivent des rémunérations conséquentes. Cependant, ils sont relativement peu nombreux auprès de ceux dont la situation est plus vulnérable. En effet, les nouveaux recrutés non titulaires sont surtout des jeunes peu expérimentés et peu diplômés.

Du côté de l'employeur public, l'usage de contrats temporaires dans le recrutement trouve plusieurs justifications. Il permet d'atténuer, voire de contourner, les contraintes posées par les règles de recrutement et de mobilité interne à la Fonction publique, et de pallier l'absence de créations d'emplois statutaires en nombre suffisant. De plus, le recours ponctuel à des qualifications spécifiques ne relevant pas des métiers exercés traditionnellement par les titulaires, peut également motiver leur embauche (Desbarat, 2001). Enfin, le nombre d'emplois non titulaires est à mettre en corrélation avec le rôle joué par l'employeur public dans la politique publique d'emploi, notamment au travers des emplois aidés.

Du côté des salariés concernés, on peut faire l'hypothèse que le passage par la Fonction publique ouvre des opportunités en matière de formation continue, opportunités qui peuvent être liées à des perspectives professionnelles dans ou hors la Fonction publique. En effet, l'exercice d'un emploi temporaire dans la Fonction publique n'est, en soi, qu'un fragile tremplin vers l'emploi statutaire ; « … le statut général de la Fonction publique pose le principe selon lequel les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires. Le non-titulaire se trouve donc condamné à la précarité » (Girardot, 1998). L'accès à une formation peut donc favoriser l'intégration dans un emploi permanent lorsque cette formation prend, par exemple, la forme d'une préparation à un concours. Mais l'obtention d'une qualification transférable peut aussi permettre une mobilité externe, sur un emploi plus stable et/ou mieux rémunéré. Pourquoi l'Etat employeur financerait-il des formations pour les agents temporaires ? Selon la théorie du capital humain, les firmes n'ont pas intérêt à financer la formation spécifique des travailleurs temporaires car l'horizon de leur coopération ne permettrait pas de récolter les fruits de cet investissement. Les employeurs sont donc enclins à financer la formation des salariés qu'ils souhaitent voir rester dans l'entreprise ou récompenser et fidéliser. On peut toutefois s'attendre à ce que l'Etat employeur ne soit pas mû par le seul calcul économique et crée, via un accès plus large à la formation que dans le secteur privé, de véritables opportunités de stabilisation pour les agents sous statut précaire.

2.2.3. Déclassement et formation continue

Le déclassement désigne le fait de posséder un niveau de formation *a priori* supérieur à celui requis pour l'emploi occupé. La Fonction publique est un secteur d'emploi où le déclassement, ainsi défini, est répandu. En effet, « en catégorie B, pour laquelle le

[48] Les chiffres indiqués dans le texte tiennent compte des non réponses à la question du statut. Les contractuels de longue durée et les fonctionnaires stagiaires sont regroupés avec les fonctionnaires titulaires.

baccalauréat est requis, près d'un tiers des candidats reçus ont au moins un diplôme de niveau II. Quant aux emplois de niveau C, ils reviennent désormais en majorité à des candidats titulaires d'un baccalauréat » (Commissariat Général du Plan, 1994). La construction d'une variable de déclassement reposant sur la correspondance entre le niveau de formation et la catégorie de l'emploi détenu nous conduit aux observations suivantes. Un quart des nouveaux recrutés du public sont déclassés ; cette situation concerne essentiellement des femmes (71 % des *déclassés* contre 60 % dans l'ensemble des entrants), jeunes, recrutées depuis moins d'un an et occupant des fonctions de « guichet, saisie », « gestion et comptabilité ». Ces agents sont embauchés, plus souvent que la moyenne, comme contractuels ou en emploi aidé. Ainsi, nos résultats font écho à ceux produits par G. Forgeot et J. Gautié sur un échantillon de jeunes de 16 à 29 ans en 1995 : « le déclassement touche plutôt les femmes, les débutants et les salariés occupant un emploi atypique ».

La Fonction publique contribue-t-elle fortement au déclassement et, par là, à une « sous-utilisation des compétences humaines sur le marché du travail » ? Tout d'abord, une appréciation plus fine de l'étendue du déclassement dans la Fonction publique est encore à entreprendre. L'affichage d'un niveau de diplôme requis pour passer un concours d'entrée, à un niveau donné, dans la Fonction publique ne facilite la mesure du phénomène qu'en apparence car, à l'intérieur de chaque catégorie d'emploi, on trouve des emplois nécessitant des niveaux de diplôme différents. A cela s'ajoutent différentes mesures du déclassement (normative, statistique, subjective) qui ne se recouvrent que partiellement et nécessitent d'être confrontées voire dépassées (Di Paola, Moullet et Vero, 2003). Il demeure que de jeunes diplômés ont rejoint la Fonction publique à une période où le taux de chômage et l'insécurité de l'emploi étaient élevés ; ils occupent ainsi des emplois relativement peu qualifiés (Goux et Maurin, 1993).

Ce phénomène de déclassement (ou de « sur-diplôme ») introduit des tensions dans les modes de gestion de la main-d'œuvre dans la Fonction publique. Plus mobiles, les agents *déclassés* sont, *en théorie*, plus susceptibles de connaître une promotion interne ou externe. Ainsi, selon la théorie du capital humain, comme dans celle de l'appariement, le déclassement n'est que temporaire. Davantage pourvus en capital scolaire mais ne possédant pas ou peu d'expérience professionnelle, les *sur-diplômés* n'ont pas encore eu l'opportunité d'être formés sur le tas. Une fois cette expérience acquise, ils auraient cependant plus de chance de connaître une mobilité ascendante par promotion interne, ou en changeant d'entreprise. La formation dans l'emploi serait alors le prélude à cette mobilité. Dans le cas d'un « mauvais appariement », les *sur-diplômés* seraient à la recherche d'une meilleure opportunité dans ou hors l'entreprise ; le suivi d'une formation complémentaire au bagage initial pourrait constituer une opportunité différant mais facilitant cette mobilité. Du point de vue du modèle de concurrence pour l'emploi, les caractéristiques de productivité étant attachées aux emplois et non aux individus, l'employeur chercherait à embaucher les personnes dont les coûts de formation seraient les plus faibles. Dans ce cadre, le diplôme constituerait un indicateur de l'aptitude du candidat à être formé de façon efficiente. Les agents *sur-diplômés (i.e.* les candidats relativement les plus diplômés) seraient ainsi plus susceptibles de suivre des formations d'adaptation ou de perfectionnement mais disposeraient d'un droit de tirage limité sur les formations à visée promotionnelle.

L'analyse du recours et des pratiques de formation des personnes *déclassées* doit nous permettre d'éclairer ces questions : comptent-elles sur la formation continue pour retrouver un poste en adéquation avec leur diplôme ou au contraire, ont-elles relativement peu recours à la formation ? La formation continue sert-elle des *stratégies* de mobilité externe ou interne ?

3. RECOURS ET ATTENTES A L'EGARD DE LA FORMATION CONTINUE

3.1. Accès et intensité du recours à la formation des entrants

3.1.1. Les entrants accèdent autant à la formation que les plus « anciens », mais pour des durées plus longues

En première analyse, dans le public comme le privé, les nouveaux recrutés accèdent autant à la formation que les « anciens » : 55,7 % des entrants du public et 38,3 % de ceux du privé ont suivi une formation dans les deux dernières années, contre 55,5 % et 39,5 % des « anciens » de chacun des secteurs (*cf.* tableau 1). Dans la Fonction publique, le taux d'accès des entrants n'est pas affecté par l'existence des fonctionnaires stagiaires (6% des entrants) et des formations initiales d'application qu'ils pourraient suivre. En effet, les retirer de l'analyse maintient le taux de participation des nouveaux recrutés à hauteur de 55%.

Tableau 1 : L'accès à la formation selon l'ancienneté et le secteur d'emploi

Secteur		Formés*		Non formés		Ensemble salariés	
		N	%	N	%	N	%
Fonction Publique	Entrants	791	55,7	630	44,3	1 421	100
	Anciens	1 828	55,5	1 464	44,5	3 292	100
	Ensemble	**2 619**	**55,6**	**2 094**	**44,5**	**4 713**	**100**
Privé	Entrants	2 164	38,3	3 479	61,7	5 643	100
	Anciens	2 608	39,5	3 988	60,5	6 596	100
	Ensemble	**4 772**	**39**	**7 467**	**61**	**12 239**	**100**
Ens. salariés	Entrants	2 955	41,8	4 109	58,2	7 064	100
	Anciens	4 436	44.9	5 452	55,1	9 888	100
	Ensemble	**7 391**	**43.6**	**9 561**	**56,4**	**16 952**	**100**

Source : enquête FC2000 – Traitement Céreq . Champ : ensemble des salariés

***Un formé se défini comme une personne ayant réalisé au moins une action de formation entre mars 1998 et février 2000.**

Cette égalité globale dans la participation des « entrants » et des « anciens » de chacun des secteurs invite cependant à expliciter la nature et le contenu des formations, et notamment, leur caractère général ou plutôt spécifique. La durée d'une formation peut être considérée comme un bon indicateur de son caractère qualifiant et, *in fine*, des perspectives ouvertes par cette formation en termes de mobilité. Ainsi, les formations dites transversales (c'est-à-dire non référées à un niveau de diplôme) sont en général courtes et non qualifiantes. Par ailleurs, le croisement des attentes et des durées de formation fait apparaître que les formations courtes[49] visent essentiellement l'adaptation à l'emploi tandis que les formations longues sont associées aux objectifs de changement d'emploi et d'obtention d'un diplôme ou d'une qualification reconnue. Schématiquement[50], on peut avancer qu'une formation longue sera probablement plus *générale*, donc plus transférable, et ouvrira plus de perspectives de mobilité professionnelle qu'une formation courte, plus *spécifique*, d'adaptation au poste. S'ils accèdent autant à la formation que leurs aînés dans l'entreprise, les nouveaux recrutés se

[49] Les formations courtes sont ici d'une durée inférieure à 5 jours et les formations longues durent plus d'un mois.

[50] Pour une critique de cette distinction entre formation générale et formation spécifique, voir F. Stankiewicz, 1995. De plus, il a été démontré empiriquement une corrélation positive entre le caractère transférable de la formation et la durée passée dans le premier emploi, ceci conduisant à nuancer l'impact de la formation sur les mobilités professionnelles (Green, Montgomery, 1998).

forment pour des durées plus longues, et ce dans le public comme dans le privé (*cf.* Tableau 2). Ceci fait écho aux résultats d'une étude antérieure sur la formation en début de vie active (Dupray et Hanchane, 2000). Les auteurs montraient en effet que les formations des jeunes actifs occupés étaient « meilleures » que celles de l'ensemble des salariés car relativement plus longues et plus générales.

Tableau 2 : La durée des formations selon l'ancienneté et le secteur d'emploi (en %)

	Nouveaux recrutés			« Anciens »		
Durée	Public	Privé	Total	Public	Privé	Total
Moins de 3 jours	26	32,5	31	44	49	47
De 3 jours à 2 semaines	34	33	34	40	37	38
Plus de 2 semaines	40	34,5	35	16	14	15
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Source : enquête FC2000 – Traitement Céreq . Champ : ensemble des salariés

Les entrants du public ont à la fois plus de chance de suivre une formation que leurs homologues du privé, et sont proportionnellement plus nombreux à avoir suivi des formations supérieures à deux semaines (40 % contre 34,5 %). Ce différentiel de participation à la formation des entrants peut trouver une explication dans les comportements des employeurs privés et publics à l'égard de la formation initiale. Ainsi, en référence aux hypothèses formulées par O. Joseph et J.F. Lochet (2002), quand l'entreprise privilégie la formation générale dans ses critères d'embauche, elle prévoit un niveau d'implication élevé du salarié dans la formation continue pour, notamment, spécifier les savoirs professionnels attendus. Par contre, lorsqu'elle privilégie les diplômes professionnels, l'entreprise est plus encline à envisager, au mieux, une formation d'adaptation aux outils de l'entreprise. A ce stade, on pourrait avancer que l'employeur public relèverait du premier modèle et, par différence, le secteur privé du second modèle.

Considérant l'accès à la formation dans la Fonction publique, il s'avère qu'elle embauche des personnes relativement plus diplômées que la moyenne, et fournit *a priori* le même effort de formation que pour les agents plus « expérimentés ». L'existence de la formation initiale obligatoire (ou formation initiale d'application), qui précède la titularisation des agents ayant réussi un concours, ne se traduit pas dans les taux d'accès où elle est peut être compensée par un accès plus sélectif à la formation en début de carrière, par exemple à l'encontre des personnes embauchées sous contrat temporaire.

Par contre, l'observation des durées de formation reflète bien l'organisation systématique du départ en formation des nouvelles recrues au travers de ces formations initiales d'application. En effet, ces dernières vont en principe au-delà de la formation à la prise de poste pour s'étendre à une forme « d'acculturation » à la Fonction publique d'exercice (connaissance de l'environnement réglementaire, des métiers exercés, …). Si toutes les catégories d'emploi sont concernées[51], ces formations sont d'autant plus longues et générales que la catégorie d'emploi est élevée. Ceci expliquerait une part du différentiel de durée de formation entre les entrants et les « anciens » du public, et entre les entrants du public et du privé. Les nouveaux recrutés de la Fonction publique bénéficient-ils de façon équitable de la formation, comparés à ceux du secteur privé ?

[51] Les titulaires ne sont pas les seuls à bénéficier de ces formations : sont aussi concernés les contractuels lors de leur période d'essai.

3.1.2. Des disparités dans l'accès à la formation

La sélectivité de la formation selon le diplôme s'exerce quelle que soit l'ancienneté, dans la Fonction publique comme dans le privé. L'effort de formation décroît avec le niveau de diplôme avec, dans le public, trois seuils d'accès qui reflètent peu ou prou les catégories d'emploi A, B et C (*cf.* Tableau 3). Les disparités d'accès à la formation selon le diplôme sont plus fortes dans le privé que dans la Fonction publique, mais le différentiel de participation a tendance à se réduire lorsqu'on s'élève dans la hiérarchie des diplômes.

Tableau 3 : Taux d'accès à la formation selon le niveau de diplôme et le secteur d'emploi

	Entrants de la Fonction publique		Entrants du secteur privé	
Diplôme	Taux d'accès	% colonne	Taux d'accès	% colonne
Bac+3 et plus	66	24	60	10
Bac+2	66	20,5	56	14
Bac	56	16	43	17
Cap bep	42	19,5	33	30
Bepc	57	5,5	31	6
Cep / aucun diplôme	36	14,5	23	23
Total	55	100	38	100

Source : enquête FC2000 – Traitement Céreq . Champ : ensemble des salariés

Alors que les taux d'accès globaux selon le sexe sont relativement proches dans le secteur privé, on note un avantage significatif des hommes parmi les agents nouvellement recrutés dans la Fonction publique. En fait, cet écart reflète celui des catégories d'emploi détenues à l'entrée dans la Fonction publique : 57 % des femmes sont nouvellement recrutées sur des emplois de catégories C et D contre seulement 28,5 % des hommes. A l'écart catégoriel s'ajoute l'écart statutaire : les femmes nouvellement recrutées dans la Fonction publique sont, beaucoup plus souvent que les hommes (et dans des proportions supérieures à celles observées pour l'ensemble des salariés), sur des postes de contractuels, vacataires, qui offrent moins de chance d'accès à la formation. A diplôme équivalent (Bac+2), les nouvelles recrues sont moins nombreuses que les hommes à exercer un emploi de catégorie A. Autrement dit, les femmes sont plus souvent que les hommes de même diplôme, susceptibles d'être déclassées ou de prendre un emploi temporaire pour entrer dans la Fonction publique. Cela les met dans une situation peu favorable pour accéder à la formation.

Le statut d'emploi a un effet ambigu dans les premières années de carrière. Même si la probabilité de suivre une formation est plus forte dans le public que dans le privé quel que soit le statut, il apparaît que la sélectivité selon le statut est plus importante dans le public. D'une part, les personnes embauchées sur des emplois temporaires (CDD, contractuels) du public accèdent significativement moins à la formation que leurs homologues titulaires (quatre contractuels du public sur dix ont suivi une formation contre plus de six titulaires sur dix). D'autre part, l'accès à la formation est relativement plus faible dans la Fonction publique pour les personnes embauchées sous contrat aidé (59 % suivent une formation contre 72 % dans le secteur privé). Cela renvoie à la nature des contrats détenus dans chacun des secteurs et à leur fonction sur le marché du travail. Ainsi, dans le secteur privé, les contrats aidés sont le plus souvent des contrats d'alternance (de type contrat de qualification, d'orientation ou d'adaptation) qui prévoient des périodes de formation en centre. Dans la Fonction publique, au contraire, les contrats aidés les plus fréquents sont les Contrats Emploi Solidarité au cours desquelles une formation formelle n'est pas systématiquement délivrée. Ceci est d'ailleurs le second motif d'insatisfaction des bénéficiaires, après l'insuffisance de la rémunération (Simonin, 2002).

Quant aux salariés « déclassés » du public, ils accèdent davantage à la formation que les autres salariés du secteur ; ce différentiel ne reflète probablement que celui de leur niveau d'études et sa corrélation à la participation à la formation. Pour mieux cerner les effets propres de ces variables sur l'accès et l'intensité de la formation, plusieurs modélisations économétriques sont nécessaires.

3.2. Modélisations économétriques de l'accès et de l'intensité de formation

Il s'agit ici de mieux comprendre les déterminants de l'accès à une formation mais aussi de mettre en évidence les facteurs influençant l'intensité du recours à la formation pour les salariés de la Fonction publique et du secteur privé, en raisonnant toutes choses égales par ailleurs. Cette nouvelle étape doit nous permettre de confirmer ou d'invalider certaines des observations faites précédemment.

Intéressons-nous tout d'abord à **l'événement formation**. La personne a t'elle réalisé au moins une action de formation au cours de la période d'étude ? Les méthodes d'estimation permettant l'analyse de cette demande de formation sont les modèles *Probit* et *Logit*. Le fondement théorique des modèles *Logit* peut être résumé simplement de la façon suivante : si l'on considère la participation à une action de formation au cours de la période d'étude, y_i est une variable discrète qui prend la valeur 1 lorsque la personne a réalisé au moins une action de formation et 0 sinon. La fonction de répartition pour le modèle *Logit* est la loi logistique :

$$f(y_i) = \frac{e^{\beta' x_i}}{1 + e^{\beta' x_i}} \qquad (1)$$

Un des premiers apports de ces modélisations est de nuancer l'égalité d'accès à la formation des entrants dans le public et le privé. Ainsi, il est confirmé que le fait d'être nouvellement recruté dans la Fonction publique n'augmente pas la participation à la formation *ceteris paribus* (*cf.* tableau 4) ; par contre, un entrant dans le secteur privé a moins de chance de suivre une formation qu'un salarié plus ancien (*cf.* tableau 4bis).

Les variables socio-démographiques apparaissent très déterminantes de l'accès à la formation, dans le public comme dans le privé. L'influence du diplôme sur l'accès à la formation, selon le constat désormais classique selon lequel la formation continue va aux mieux formés, est ici confirmée. L'âge ne modifie pas les chances de se former sauf pour les personnes de 45 ans et plus ; elles accèdent moins à la formation, *a fortiori* lorsqu'elles ont une ancienneté élevée dans l'établissement. Dans le secteur privé, on retrouve le même effet âge : plus on est jeune, plus les chances de réaliser une formation sont grandes. En combinant l'effet de l'âge et celui de l'ancienneté, on met en évidence que le second l'emporte sur le premier : les personnes des tranches d'âge intermédiaire (25 à 44 ans) de plus de 5 ans d'ancienneté présentent les taux d'accès à la formation les plus élevés. Plus l'âge augmente et plus les chances de suivre une formation se réduisent, et ce d'autant plus que la personne est nouvellement recrutée.

Concernant le statut du salarié, on confirme qu'un fonctionnaire stagiaire n'a pas une probabilité d'accès à la formation significativement différente de celle d'un fonctionnaire titulaire, toutes choses égales par ailleurs. Par contre, le fait d'être contractuel-vacataire de la Fonction publique réduit significativement les chances d'accéder à la formation. L'effet du statut d'emploi dans le secteur privé va dans le même sens (*cf.* tableau 4bis). Quel que soit le secteur d'emploi, ce sont les personnes embauchées sous contrat aidé qui accèdent le plus à la formation, et pour des durées plus longues (*cf.* infra).

Lorsqu'on introduit le déclassement dans l'analyse, on observe que cela ne modifie pas substantiellement les résultats présentés. Le fait d'être « déclassé » ne pénalise ni ne favorise la probabilité de suivre une formation dans la Fonction publique (*cf.* tableau 4).

Tableau 4 : Accès à la formation continue dans la Fonction publique entre mars 98 et février 2000 (*Logit*)

				Avec variable déclassement			Avec age*ancienneté		
	Paramètre estimé	**Ecart type**	**Prob**	**Paramètre estimé**	**Ecart type**	**Prob**	**Paramètre estimé**	**Ecart type**	**Prob**
Constante	-0.0854	0.1649	0.6046	**0.6239**	**0.0712**	**<.0001**	**-0.2603**	**0.1582**	**0.0998**
Nouveau recruté	-0.0667	0.0853	0.4340	0.00709	0.0837	0.9325	-	-	-
Homme	-0.0163	0.0727	0.8222	0.00401	0.0707	0.9548	-0.0143	0.0727	0.8437
Bac plus 3 et plus	**1.0152**	**0.1503**	**<.0001**	-	-	-	**1.0263**	**0.1506**	**<.0001**
Bac plus 2	**1.1150**	**0.1336**	**<.0001**	-	-	-	**1.1260**	**0.1339**	**<.0001**
Bac	**0.7323**	**0.1289**	**<.0001**	-	-	-	**0.7394**	**0.1291**	**<.0001**
Cap ou Bep	**0.5720**	**0.1047**	**<.0001**	-	-	-	**0.5703**	**0.1048**	**<.0001**
BEPC	**0.5478**	**0.1442**	**0.0001**	-	-	-	**0.5489**	**0.1442**	**0.0001**
Sans diplôme	***Ref.***	-	-	-	-	-	***Ref.***	-	-
Titulaire	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-
Stagiaire	0.0202	0.2053	0.9217	-0.0370	0.2030	0.8554	0.0273	0.2060	0.8947
Contractuel CDD	**-0.3640**	**0.1379**	**0.0083**	**-0.4506**	**0.1360**	**0.0009**	**-0.3664**	**0.1379**	**0.0079**
Contrat aide	**0.3000**	**0.1577**	**0.0570**	0.0761	0.1553	0.6243	**0.3029**	**0.1578**	**0.0549**
Non réponse au statut	-0.1187	0.0845	0.1601	**-0.2098**	**0.0829**	**0.0114**	-0.1202	0.0846	0.1553
Catégorie A	***Ref.***	-	-	-	-	-	***Ref.***	-	-
Catégorie B	-0.0904	0.1166	0.4378	-	-	-	-0.0895	0.1166	0.4427
Catégorie C ou D	**-0.2302**	**0.1269**	**0.0698**	-	-	-	**-0.2179**	**0.1272**	**0.0867**
Autre	-0.1873	0.1444	0.1946	-	-	-	-0.1788	0.1445	0.2160
Moins de 24 ans	0.0539	0.1885	0.7750	0.0563	0.1877	0.7643	-	-	-
De 25 ans à 34 ans	-0.0860	0.0885	0.3312	-0.0256	0.0874	0.7692	-	-	-
De 35 ans à 44 ans	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-
De 45 ans à 54 ans	**-0.1558**	**0.0793**	**0.0493**	**-0.1816**	**0.0776**	**0.0193**	-	-	-
Plus de 55 ans	**-0.8134**	**0.1205**	**<.0001**	**-0.8203**	**0.1175**	**<.0001**	-	-	-
Enseignement, santé, recherche, informatique	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-
Production entretien	**-0.2744**	**0.1323**	**0.0381**	**-0.7562**	**0.1232**	**<.0001**	**-0.2772**	**0.1324**	**0.0364**
Services aux personnes et aux entreprises	**-0.7577**	**0.1211**	**<.0001**	**-1.3859**	**0.1069**	**<.0001**	**-0.7671**	**0.1214**	**<.0001**
Guichet, secrétariat	0.1476	0.1271	0.2456	-0.1283	0.1209	0.2884	0.1428	0.1272	0.2616
Gestion, comptabilité, fonctions commerciales	**0.4538**	**0.0978**	**<.0001**	**0.2542**	**0.0931**	**0.0063**	**0.4571**	**0.0979**	**<.0001**
Direction	**0.5591**	**0.3294**	**0.0896**	**0.7307**	**0.3252**	**0.0247**	**0.5525**	**0.3299**	**0.0940**
Déclassé	-	-	-	0.0645	0.0964	0.5036	-	-	-
OK	-	-	-	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-
Surclassé	-	-	-	0.0212	0.1086	0.8450	-	-	-
NSP déclassement	-	-	-	-0.0424	0.1031	0.6809	-	-	-
Nouveau moins de 24 ans	-	-	-	-	-	-	0.1396	0.1923	0.4678
Ancien moins de 24 ans	-	-	-	-	-	-	0.7079	1.2712	0.5776
Nouveau de 25 à 34 ans	-	-	-	-	-	-	-0.0410	0.1103	0.7098
Ancien de 25 à 34 ans	-	-	-	-	-	-	0.1521	0.1163	0.1911
Nouveau de 35 à 44 ans	-	-	-	-	-	-	0.1792	0.1349	0.1842
Ancien de 35 à 44 ans	-	-	-	-	-	-	0.1400	0.0870	0.1077
Nouveau de 45 à 54 ans	-	-	-	-	-	-	0.000631	0.1683	0.9970
Ancien de 45 à 54 ans	-	-	-	-	-	-	***Ref.***	-	-
Nouveau plus de 55 ans	-	-	-	-	-	-	**-0.7948**	**0.3594**	**0.0270**
Ancien plus de 55 ans	-	-	-	-	-	-	**-0.6406**	**0.1254**	**<.0001**

Tableau 4bis : Accès à la formation continue dans le Privé mars 98 et février 2000 et comparaison Fonction publique et secteur privé (*Logit*)

				Avec age * ancienneté			Accès à la FC dans la FP et le Privé		
	Paramètre estimé	**Ecart type**	**Prob**	**Paramètre estimé**	**Ecart type**	**Prob**	**Paramètre estimé**	**Ecart type**	**Prob**
Constante	**-0.2607**	**0.0880**	**0.0030**	**-0.3795**	**0.0881**	**<.0001**	**-0.3543**	**0.0741**	**<.0001**
Nouveau recruté	**-0.2974**	**0.0469**	**<.0001**	-	-	-	**-0.2342**	**0.0387**	**<.0001**
Homme	**0.2678**	**0.0488**	**<.0001**	**0.2664**	**0.0489**	**<.0001**	**0.2246**	**0.0395**	**<.0001**
Bac plus 3 et plus	**0.9097**	**0.1012**	**<.0001**	**0.8999**	**0.1013**	**<.0001**	**0.8819**	**0.0812**	**<.0001**
Bac plus 2	**0.9376**	**0.0813**	**<.0001**	**0.9350**	**0.0814**	**<.0001**	**0.9291**	**0.0684**	**<.0001**
Bac	**0.7551**	**0.0716**	**<.0001**	**0.7567**	**0.0717**	**<.0001**	**0.7187**	**0.0621**	**<.0001**
Cap ou Bep	**0.4214**	**0.0557**	**<.0001**	**0.4277**	**0.0557**	**<.0001**	**0.4466**	**0.0487**	**<.0001**
BEPC	**0.3795**	**0.0891**	**<.0001**	**0.3820**	**0.0891**	**<.0001**	**0.4454**	**0.0743**	**<.0001**
Sans diplômes	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-
Moins de 24 ans	**0.1926**	**0.0899**	**0.0323**	-	-	-	**0.1966**	**0.0783**	**0.0121**
De 25 ans à 34 ans	**0.1155**	**0.0523**	**0.0273**	-	-	-	0.0701	0.0447	0.1167
De 35 ans à 44 ans	***Ref.***	-	-	-	-	-	***Ref.***	-	-
De 45 ans à 54 ans	**-0.1419**	**0.0544**	**0.0091**	-	-	-	**-0.1416**	**0.0445**	**0.0015**
Plus de 55 ans	**-0.8499**	**0.0955**	**<.0001**	-	-	-	**-0.8252**	**0.0742**	**<.0001**
Cadre	0.0859	0.0839	0.3061	0.0901	0.0840	0.2836	0.0141	0.0671	0.8335
Professions intermédiaires	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-
Employé	**-0.5501**	**0.0644**	**<.0001**	**-0.5469**	**0.0644**	**<.0001**	**-0.4522**	**0.0518**	**<.0001**
Ouvrier	**-0.7809**	**0.0683**	**<.0001**	**-0.7779**	**0.0683**	**<.0001**	**-0.7225**	**0.0613**	**<.0001**
CDI	***Ref.***	-	-	***Ref.***			***Ref.***	-	-
CDD	**-0.1842**	**0.0735**	**0.0122**	**-0.1895**	**0.0737**	**0.0102**	-	-	-
Autres (stagiaires…)	**1.5368**	**0.1636**	**<.0001**	**1.5404**	**0.1644**	**<.0001**	-	-	-
Enseignement, santé, recherche, informatique	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-	***Ref.***	-	-
Production entretien	**-0.3377**	**0.0747**	**<.0001**	**-0.3370**	**0.0747**	**<.0001**	**-0.2628**	**0.0634**	**<.0001**
Services aux personnes et aux entreprises	**-0.3904**	**0.0803**	**<.0001**	**-0.3888**	**0.0804**	**<.0001**	**-0.4252**	**0.0653**	**<.0001**
Guichet, secrétariat	0.0823	0.0969	0.3959	0.0754	0.0969	0.4368	**0.1552**	**0.0759**	**0.0408**
Gestion, comptabilité, fonctions commerciales	-0.0519	0.0618	0.4014	-0.0516	0.0619	0.4048	0.0785	0.0499	0.1160
Direction	0.1052	0.1987	0.5966	0.1138	0.1994	0.5682	0.2774	0.1687	0.1001
Fonction publique	-	-	-	-	-	-	**0.3824**	**0.0410**	**<.0001**
Nouveau moins de 24 ans	-	-	-	0.0286	0.0956	0.7648	-	-	-
Ancien moins de 24 ans	-	-	-	-0.2005	0.4350	0.6448	-	-	-
Nouveau de 25 à 34 ans	-	-	-	-0.0160	0.0672	0.8114	-	-	-
Ancien de 25 à 34 ans	-	-	-	**0.1382**	**0.0761**	**0.0693**	-	-	-
Nouveau de 35 à 44 ans	-	-	-	**-0.2016**	**0.0786**	**0.0103**	-	-	-
Ancien de 35 à 44 ans	-	-	-	**0.1252**	**0.0641**	**0.0508**	-	-	-
Nouveau de 45 à 54 ans	-	-	-	**-0.4090**	**0.0958**	**<.0001**	-	-	-
Ancien de 45 à 54 ans	-	-	-	***Ref.***	-	-	-	-	-
Nouveau plus de 55 ans	-	-	-	**-1.5759**	**0.2421**	**<.0001**	-	-	-
Ancien plus de 55 ans	-	-	-	**-0.6299**	**0.1054**	**<.0001**	-	-	-

3.2.2. L'intensité du recours à la formation

On fait l'hypothèse que la formation est un bien durable et que dans ce cas, la continuité de la demande peut être remise en cause du fait notamment des nombreux cas d'absence de demande. Les méthodes d'estimation de l'économétrie qualitative permettent de contourner ce problème de discontinuité. On assimile ici la « consommation » de formation à une demande de bien discret. Le nombre de jours de formation correspond à la somme des jours passés en formation au cours de la période comprise entre janvier 1999 et février 2000, pour l'ensemble des formations suivies. La variable, d'abord calculée en heure, a été discrétisée en nombre de jours avec la règle suivante : 1 jour de formation correspond à 7 heures de formation au plus.

Tableau 5 : Le nombre de jours passés en formation dans chacun des secteurs d'emploi

	Nb jours formation	Fonction Publique	%	Privé	%
	0	2544	54,0	8358	68,3
	1	205	4,3	545	4,5
	2	261	5,5	520	4,2
	3	252	5,3	499	4,1
	4	165	3,5	250	2,0
	5	231	4,9	408	3,3
	6	112	2,4	197	1,6
	7	70	1,5	111	0,9
	8	69	1,5	147	1,2
	9	57	1,2	86	0,7
	10	79	1,7	124	1,0
	11	35	0,7	65	0,5
	12	43	0,9	60	0,5
	13	20	0,4	32	0,3
	14	22	0,5	30	0,2
	15	67	1,4	85	0,7
	16	20	0,4	18	0,1
	17	14	0,3	11	0,1
	18	26	0,6	27	0,2
	19	10	0,2	9	0,1
	20	37	0,8	67	0,5
	21	8	0,2	12	0,1
	22	8	0,2	13	0,1
	23	7	0,1	20	0,2
	24	4	0,1	7	0,1
	25 et +	347	7,4	538	4,4
	Total	**4713**	100	**12239**	100
Moyenne		**4,25**		**2,6**	
Variance		**53,21**		**35,56**	

Source : FC2000 – Traitement Céreq. Champ : ensemble des salariés

On s'intéresse plus spécifiquement aux **nombres d'unités demandées,** c'est à dire au nombre de jours de formation au cours de la période étudiée. Ce type de bien est qualifié de bien discret et peut comporter des réalisations nulles ou des évènements pouvant se répéter un petit nombre de fois. On se situe ici plus dans le cadre d'un problème de choix du nombre d'unités de formation consommées.

L'approche utilisée est celle des modèles de comptage basée sur la distribution de *Poisson* ; elle constitue en effet un moyen approprié pour étudier la fréquence d'acquisition d'un bien discret.

La particularité des modèles de comptage, comparativement aux modèles d'économétrie qualitative, réside dans le caractère aléatoire intrinsèque plutôt que résultant d'un terme d'erreur stochastique résumant les variables omises ou non observables.

Les modèles de comptage sont cohérents avec la nature discrète et non-négative des données. De plus, ils sont naturellement appropriés pour contrôler l'hétéroscédasticité qui pose problème pour une approche classique (sur données continues). Toutefois, la forme initiale de ces modèles, donnée par le modèle de *Poisson*, suppose que l'hétérogénéité entre les individus soit totalement saisie par les variables explicatives. Cette hypothèse est assez forte, d'autant plus que le problème des variables omises (ici, l'absence d'évènement de formation) est assez fréquent dans les applications économétriques. Afin de résoudre ce problème d'hétérogénéité non observable, des extensions ont été apportées au modèle de *Poisson* grâce à l'utilisation des modèles *Binomiaux Négatifs*.

Le fondement théorique des modèles de Comptage peut être expliqué comme suit :

Si on considère le temps passé à se former, le nombre de jours de formation y_i est une variable discrète prenant des valeurs entières et non-négatives. Le modèle de régression de *Poisson* est défini par :

$$f(y_i) = \frac{\exp(-\lambda_i)\,\lambda_i^{y_i}}{y_i!},\ y_i = 0,1,2,\ldots \tag{2}$$

tel que $\lambda_i = \exp(x_i^{'} b)$ (3)

et λ_i spécifie l'espérance et la variance du modèle comme une fonction des variables explicatives et des paramètres à estimer :

$$E(y_i / x_i) = V(y_i / x_i) = \lambda_i \tag{4}$$

L'examen de (3) et (4) permet de faire deux remarques :

- Le modèle est caractérisé par une égalité entre l'espérance et la variance (l'équi-dispersion). Or cette restriction n'est que rarement satisfaite par les données qui sont le plus souvent caractérisées par une sur-dispersion, surtout en présence de nombreuses valeurs nulles : la variance est alors plus grande que l'espérance.
- L'espérance conditionnelle est fonction des variables explicatives. Ainsi, les individus composant l'échantillon sont hétérogènes seulement à l'égard des caractéristiques observables. Or, il se peut que des éléments non observables (dans les variables explicatives) jouent un rôle important dans l'explication du nombre heures passé en

formation. Par exemple, l'excès de zéros est probablement un indice d'hétérogénéité non observable plutôt que d'être expliqué par les variables indépendantes du modèle.

Ces deux propriétés, d'équi-dispersion et d'homogénéité, constituent les principaux inconvénients du modèle de *Poisson*.

Puisque la différence entre les individus ne peut pas être totalement saisie par les variables explicatives, et afin de relâcher la restriction d'équi-dispersion, nous introduisons un terme aléatoire v_i tel que :

$$\theta_i = E(y_i / x_i, v_i) = \exp\,(x_i^{'} B) \times \exp\,(\varepsilon_i) = \lambda_i\, v_i \tag{5}$$

où $v_i = \exp(\varepsilon_i)$ est un terme d'hétérogénéité non observable qui reflète une erreur de spécification résumant les variables exogènes omises ou non observables avec $E(v_i) = \sigma_v^2$.

Les implications de l'hétérogénéité non observable pour les deux moments de la distribution marginale de y_i peuvent être étudiées sans la connaissance de la distribution complète de v_i tant que les moments de v_i sont connus :

$$E(y/x) = E\left[E\,(y_i / x_i, v_i)\right] = \exp(x'_i\, B) E(v_i) = \lambda_i \tag{6}$$

et

$$V(y/x) = E\left[E\,(y_i / x_i, v_i)\right] + V\left[E\,(y_i / x_i, v_i)\right] = \lambda_i (1 + \sigma_v^2 \lambda_i) \tag{7}$$

Pour $\sigma_v^2 \phi\ 0$, $V(y/x) \phi\ E(y/x)$. La variance de la distribution mixte, *Poisson* avec hétérogénéité non observable, excède la variance de *Poisson* standard. Ceci est à la base de l'interprétation que la sur-dispersion est le résultat de l'oubli de l'hétérogénéité non observable.

Si on suppose que v_i est distribué selon la loi *Gamma*, la distribution mixte *Poisson-Gamma* est :

$$f(y/\lambda, \alpha) = \frac{\Gamma\left(y + \alpha^{-1}\right)}{\Gamma\left(y+1\right)\Gamma\left(\alpha^{-1}\right)} \left(\frac{\alpha^{-1}}{\alpha^{-1} + \lambda}\right)\left(\frac{\lambda}{\alpha^{-1} + \lambda}\right), \quad \alpha = \sigma_v^2 \geq 0, \quad y = 0, 1, 2, \ldots \tag{8}$$

qui est la distribution *binomiale négative2* (NB2) avec une variance égale à $\lambda + \alpha\lambda^2$. La distribution (8) se réduit à la distribution du modèle de *Poisson* si $\alpha = 0$.

L'introduction du terme d'hétérogénéité tend à augmenter la proportion des zéros dans la distribution mixte *Poisson-Gamma* relativement au modèle de *Poisson*. Ceci implique que l'excès de zéros est un indicateur d'hétérogénéité non observable.

Tableau 6 : Nombre de jours de formation entre janvier 1999 et février 2000 dans la Fonction publique (*Binomial Négatif*)

			Sexe*ancienneté		Age*ancienneté	
	Paramètre estimé	**Prob**	**Paramètre estimé**	**Prob**	**Paramètre estimé**	**Prob**
Constante	**0.8921**	**<.0001**	**0.9045**	**<.0001**	**0.8611**	**<.0001**
Nouveau recruté	**0.1984**	**0.0181**	-	-	-	-
Homme	**0.1210**	**0.0959**	-	-	0.1185	0.1034
Bac plus 3 et plus	**0.7459**	**<.0001**	**0.7543**	**<.0001**	**0.7474**	**<.0001**
Bac plus 2	**0.7083**	**<.0001**	**0.7093**	**<.0001**	**0.7093**	**<.0001**
Bac	**0.6156**	**<.0001**	**0.6167**	**<.0001**	**0.6160**	**<.0001**
BEPC	**0.4770**	**0.0013**	**0.4835**	**0.0011**	**0.4708**	**0.0015**
Cap ou Bep	**0.4135**	**<.0001**	**0.4127**	**<.0001**	**0.4121**	**<.0001**
Sans diplôme	*Ref.*	-	*Ref.*	-	*Ref.*	-
Titulaire	*Ref.*	-	*Ref.*	-	*Ref.*	-
Contractuel CDD	0.0342	0.8024	0.0339	0.8039	0.0275	0.8407
Contrats aidés	**0.8186**	**<.0001**	**0.8275**	**<.0001**	**0.8340**	**<.0001**
Stagiaires	**0.3811**	**0.0584**	**0.3784**	**0.0602**	**0.3693**	**0.0670**
NSP statut	-0.0375	0.6555	-0.0369	0.6611	-0.0414	0.6231
Catégorie A	*Ref.*	-	*Ref.*	-	*Ref.*	-
Catégorie B	0.0900	0.4238	0.0935	0.4055	0.0959	0.3954
Catégorie C ou D	-0.0742	0.5401	-0.0678	0.5756	-0.0667	0.5833
Autres	-0.1538	0.2532	-0.1518	0.2584	-0.1451	0.2826
Moins de 24 ans	**0.3997**	**0.0325**	**0.3973**	**0.0334**	-	-
De 25 ans à 34 ans	-0.0111	0.8991	-0.0106	0.9034	-	-
De 35 ans à 44 ans	*Ref.*	-	*Ref.*	-	*Ref.*	-
De 45 ans à 54 ans	**-0.1631**	**0.0396**	**-0.1603**	**0.0432**	-	-
Plus de 55 ans	**-0.7401**	**<.0001**	**-0.7416**	**<.0001**	-	-
Enseignement, santé, recherche, informatique	*Ref.*	-	*Ref.*	-	*Ref.*	-
Direction	0.1087	0.7204	0.1242	0.6827	0.0967	0.7505
Gestion, comptabilité, fonctions commerciales	**0.1819**	**0.0541**	**0.1815**	**0.0544**	**0.1813**	**0.0551**
Production entretien	**-0.4083**	**0.0022**	**-0.4124**	**0.0020**	**-0.4183**	**0.0018**
Guichet, secrétariat	-0.0698	0.5905	-0.0726	0.5760	-0.0688	0.5962
Services aux personnes et aux entreprises	**-0.7014**	**<.0001**	**-0.7022**	**<.0001**	**-0.7141**	**<.0001**
Dispersion	4.1338		4.1321		4.1316	
Nouveaux recrutés homme	-	-	**0.3673**	**0.0024**	-	-
Nouveaux recrutés femme	-	-	0.1352	0.1766	-	-
Ancien homme	-	-	0.0743	0.3713	-	-
Ancien femme	-	-	*Ref.*	-	-	-
Entrants moins 24 ans	-	-	-	-	**0.6211**	**0.0011**
Entrants 25 à 34 ans	-	-	-	-	**0.1979**	**0.0723**
Entrants 35 à 44 ans	-	-	-	-	**0.3224**	**0.0165**
Entrants 45 à 54 ans	-	-	-	-	-0.0089	0.9577
Entrants plus 55 ans	-	-	-	-	**-0.6919**	**0.0498**
Anciens moins 24 ans	-	-	-	-	0.6772	0.5719
Anciens de 25 à 34 ans	-	-	-	-	0.0456	0.6955
Anciens de 35 à 44 ans	-	-	-	-	*Ref.*	-
Anciens de 45 à 54 ans	-	-	-	-	-0.1224	0.1587
Anciens plus 55 ans					**-0.6912**	**<.0001**

Tableau 6bis : Nombre de jours de formation entre janvier 1999 et février 2000 dans le secteur privé (*Binomial Négatif*)

			Age*ancienneté	
	Paramètre estimé	**Prob**	**Paramètre estimé**	**Prob**
Constante	**1.0583**	**<.0001**	**1.0652**	**<.0001**
Nouveaux recrutés	**0.1083**	**0.0716**	-	-
Homme	**0.1354**	**0.0262**	**0.1398**	**0.0217**
Bac plus 3 et plus	**0.8386**	**<.0001**	**0.8415**	**<.0001**
Bac plus 2	**0.7674**	**<.0001**	**0.7680**	**<.0001**
Bac	**0.5734**	**<.0001**	**0.5762**	**<.0001**
BEPC	**0.3375**	**0.0023**	**0.3420**	**0.0021**
Cap ou Bep	**0.3791**	**<.0001**	**0.3897**	**<.0001**
Sans diplôme	*Ref.*	-	*Ref.*	-
Moins de 24 ans	**0.3325**	**0.0027**	-	-
De 25 ans à 34 ans	**0.1282**	**0.0550**	-	-
De 35 ans à 44 ans	*Ref.*	-	-	-
De 45 ans à 54 ans	-0.0659	0.3328	-	-
Plus de 55 ans	**-0.8853**	**<.0001**	-	-
Enseignement, santé, recherche, informatique	*Ref.*	-	*Ref.*	-
Direction	0.1488	0.5541	0.1049	0.6761
Gestion, comptabilité, fonctions commerciales	-0.0214	0.7879	-0.0301	0.7049
Production entretien	**-0.1826**	**0.0520**	**-0.1969**	**0.0360**
Guichet, secrétariat	-0.0068	0.9572	-0.0182	0.8851
Services aux personnes et aux entreprises	**-0.3030**	**0.0025**	**-0.3137**	**0.0017**
Cadre	0.0751	0.4784	0.0682	0.5200
Profession intermédiaire	*Ref.*	-	*Ref.*	-
Employé	**-0.4366**	**<.0001**	**-0.4381**	**<.0001**
Ouvrier (autres…)	**-0.6523**	**<.0001**	**-0.6478**	**<.0001**
CDI	*Ref.*	-	*Ref.*	-
CDD	**-0.3267**	**0.0002**	**-0.3342**	**0.0002**
autre	**0.6467**	**0.0016**	**0.6338**	**0.0020**
Dispersion	6.8945	-	6.8828	-
Entrants moins de 24 ans	-	-	**0.4431**	**0.0001**
Entrants de 25 à 34 ans	-	-	**0.2624**	**0.0013**
Entrants de 35 à 44 ans	-	-	0.1135	0.2406
Entrants de 45 à 54 ans	-	-	0.0604	0.6000
Entrants plus 55 ans	-	-	**-1.4505**	**<.0001**
Anciens moins de 24 ans	-	-	0.3075	0.5647
Anciens de 25 à 34 ans	-	-	0.0804	0.3955
Anciens de 35 à 44 ans	-	-	*Ref.*	-
Anciens de 45 à 54 ans	-	-	-0.0681	0.4024
Anciens plus 55 ans	-	-	**-0.7517**	**<.0001**

L'intensité du recours à la formation offre des résultats similaires dans les deux secteurs : les entrants et les jeunes se forment pour des durées plus longues. Les effets de l'âge et de l'ancienneté se combinant, on observe en toute logique que les jeunes entrants se forment plus longuement. Par contre, les salariés les plus âgés dans l'établissement se forment pour des durées plus courtes et ce, quelle que soit leur ancienneté.

Quel que soit le secteur, nous avions mis en évidence que les chances de réaliser une formation augmentaient avec le niveau de diplôme et la catégorie d'emploi. Il en va de même pour l'intensité du recours à la formation. De la même manière, dans la Fonction publique comme dans le secteur privé, deux fonctions sont fortement pénalisées en terme d'accès et de durée de formation : les fonctions de « production, entretien » et de « services aux personnes et aux entreprises ». Ce sont les personnes exerçant des fonctions de « gestion et comptabilité » qui ont le plus de chance de faire une formation et qui se forment le plus longtemps. Dans le public, la fonction de direction favorise également fortement l'accès à une formation mais ne conduit pas à une durée de formation significativement différentes de celle liée aux fonctions « d'enseignement, santé, recherche » prises comme référence.

Au regard du statut d'emploi, les personnes les plus pénalisées dans l'accès à la formation sont celles embauchées à contrat à durée déterminée dans le public et le privé. Ce moindre accès n'est pas compensé par une propension à suivre des formations plus longues que celles délivrées aux salariés « stables ». Au contraire puisque le fait d'être salarié temporaire (hors contrats aidés) dans le secteur privé conduit à diminuer le temps passé en formation. Les salariés temporaires du privé apparaissent ainsi doublement pénalisés face à la formation continue. Néanmoins, dans la Fonction publique, ces agents sous statut temporaire présentent la même intensité de recours à la formation que les fonctionnaires titulaires. Enfin, le fait d'être déclassé dans la Fonction publique n'est pas un critère significatif pour caractériser tant l'accès que la durée des formations.

4. Les pratiques de formation continue des entrants du public

L'analyse du recours à la formation et de son intensité peut être complétée par celle des attentes à l'égard de la formation afin de caractériser les visées associées aux formations suivies par les nouveaux recrutés. La démarche consiste à construire une variable multicritère précisant l'attente déclarée par le formé. Puis, cette variable est utilisée pour éclairer plus particulièrement les objectifs des formations des personnes *précaires* ou *déclassés*. Enfin, ces *stratégies* de formation sont mises en regard des modalités et du contexte du départ en formation.

4.1 Caractérisation des visées des formations

Dans une problématique classique analysant l'accès à la formation à l'aune de la théorie du capital humain, les ressorts de la participation trouvent leur origine dans la relation bilatérale entre l'employeur et le salarié. Le caractère transférable de la formation (que traduit la dichotomie entre formation générale et formation spécifique) induit la source du financement (employeur ou individu) et sa hauteur (la formation générale étant financée par le salarié et la formation spécifique faisant l'objet d'un co-financement du salarié et de son employeur). Nous envisageons ici des ressorts plus variés de la participation à la formation, liés à des finalités diverses de la formation et au contexte organisationnel dans lequel ces formations s'inscrivent (*cf.* Hanchane, Stankiewicz, 2004).

Dans un premier temps, l'objectif principal associé à chaque formation, et déclaré par le formé[52], permet de distinguer les formations dont le but est plutôt personnel (loisirs, vie associative …), des attentes plus professionnelles (adaptation à l'emploi, changement d'emploi ou obtention d'une qualification). Dans un second temps, cette information rudimentaire est enrichie par le croisement entre les caractéristiques de la formation (la spécialité, l'intitulé, l'attente détaillée) et celles de la personne et de son emploi (la profession, le statut, la situation à la veille de formation)[53]. Cela conduit à identifier huit catégories représentant autant de visées liées à la formation (*cf.* Encadré 3).

Une première analyse croisant les caractéristiques des formations suivies et leur visée fournit les résultats suivants. Lorsque l'objectif principal de la formation est un perfectionnement des compétences (visées 2, 3, 4), la majorité des formations sont délivrées sous la forme classique de stage. Les formations en situation de travail sont, quant à elles, relativement plus fréquentes si le but est l'adaptation au poste de travail (visée 3). L'ensemble de ces formations sont généralement très courtes (moins de 3 jours), sauf dans le cas d'une « prise de poste » qui nécessite un temps relativement plus long de formation (de 3 jours à 2 semaines). L'employeur est plus fréquemment le financeur principal de ces formations. Font exception les formations visant un « élargissement des compétences » dans le financement desquelles le formé est le plus souvent impliqué.

---

[52] Dans l'enquête Formation continue 2000, on recueille l'information sur l'attente principale de la formation à deux niveaux : i/ agrégé (ou attente principale): s'adapter à son emploi, obtenir un emploi ou en changer, obtenir un diplôme ou une qualification reconnue, pour exercer des fonctions syndicales, politiques ou associatives, dans un but personnel. ii/ détaillé : chaque attente principale est ensuite détaillée par plusieurs modalités (*cf.* encadré 3).

[53] Cette exigence d'étudier une à une les formations, liée à l'absence d'une variable détaillée de visée dans l'enquête Formation continue 2000, a impliqué de restreindre ce travail aux formations suivies par les nouveaux recrutés de la Fonction publique.

Encadré 3 : Les huit visées des formations des entrants de la Fonction publique

1 **Intégration ou stabilisation** (7 %) : l'objectif principal est d'intégrer durablement la Fonction publique, par l'accès au statut de fonctionnaire titulaire, à la suite d'un concours par exemple.

Critère : mot « concours » dans l'intitulé et statut de non titulaire à la veille de la formation.

Exemples d'intitulés : « préparation au concours d'adjoint administratif », « préparation au concours de contrôleur des impôts », « préparation concours maître ouvrier »…

2 **Prise de poste** (26 %) : concerne les formations d'adaptation faisant suite à l'occupation d'un nouvel emploi.

Critère : attente principale=adaptation à l'emploi et attente détaillée=à un nouvel emploi.

Exemples d'intitulés : « stage de technique professionnelle », « catalogage des livres », « le bon postier », « connaissance de la fonction publique territoriale », « rédiger un rapport administratif »…

3 **Entretien des compétences** (40 %) : l'adaptation fait suite à un changement du contenu ou de l'organisation du travail. La formation aboutit à un perfectionnement dans un domaine directement lié à l'activité professionnelle.

Critère : attente principale=adaptation à l'emploi et attente détaillée=changement du contenu du travail.

Exemples d'intitulés : « formation à l'euro », « logiciel apogée », « logiciel taxe de séjour », « aspects violences urbaines », « révision des produits financiers »…

4 **Elargissement des compétences** (7 %) : l'objectif est « d'obtenir un emploi ou d'en changer ». Le perfectionnement auquel abouti la personne n'est donc pas en lien direct avec la fonction qu'elle exerce, mais conduit à l'acquisition d'une nouvelle compétence pouvant avoir une utilité professionnelle ultérieure.

Critère : attente principale=obtenir un emploi ou en changer et attente détaillée=changer de fonction.

Exemples d'intitulés : « informatique windows », « sécurité », « psychologie de l'adolescent », « motiver son équipe »…

5 **Promotion interne** (3 %) : l'objectif est de changer d'emploi dans l'établissement en vue d'une promotion.

Critère : attente principale=obtenir un emploi ou en changer et attente détaillée=obtenir une promotion dans l'entreprise.

Exemples d'intitulés : « concours ouvrier entretien d'accueil », « concours école militaire de l'air », « préparation au concours de lieutenant »…

6 **Mobilité externe** (3 %) : ces formations visent un changement d'emploi à l'extérieur de l'établissement (mais pas forcément hors de la Fonction publique).

Critère : attente principale=obtenir un emploi ou en changer et attente détaillée=promotion ou emploi hors de l'entreprise ou, créer une entreprise.

Exemples d'intitulés : « cadre commercial export », « langage des signes », « formation d'aide soignante », « ostéopathie »…

7 **Certification** (9 %) : la formation vise une qualification reconnue et « transférable ». Sont donc regroupés ici les diplômes, les permis, les brevets de secourisme. Par contre les *habilitations*, plus spécifiques au poste ou à l'établissement, ne sont retenues que si l'objectif déclaré est d'obtenir un diplôme.

Critère : attente principale=un diplôme ou une qualification reconnue.

Exemples d'intitulés : « BEATP personnes âgées », « animateur senior football », « préparation maîtrise d'histoire », « préparation au brevet d'Etat d'ouvrier »…

8 **Enrichissement personnel** (5 %) : ces formations visent principalement un objectif de loisir sans impact *a priori* sur le travail.

Critère : attente principale=un but personnel, sportif…

Exemples d'intitulés : « stage de théâtre », « colloque sur l'art », « floriculture », « poterie »…

Source : Enquête Formation Continue 2000 (Céreq-INSEE)

Le salarié est également le plus souvent financeur des formations qui visent des objectifs plus orientés vers une mobilité professionnelle (visées 1, 5, 6, 7). Ces formations sont aussi celles qui durent le plus longtemps (plus de 2 semaines). Si le stage domine toujours les pratiques de formation, les cas d'autoformation sont relativement plus nombreux lorsque la formation vise une mobilité professionnelle. La pratique de l'autoformation est d'ailleurs souvent associée au stage lorsqu'il s'agit d'approfondir des connaissances générales ou d'acquérir un diplôme (Hanchane et Lambert, 2003).

Les visées des formations sont évidemment très liées au statut d'emploi de l'agent. Ainsi, les fonctionnaires titulaires se forment principalement dans le but de s'adapter à leur emploi, soit suite à un changement du contenu de leur travail (visée 3 : 53 %), soit après une prise de fonction (visée 2 : 28 % de leurs formations). Leurs formations sont donc généralement plus courtes que pour l'ensemble des entrants (43 % durent moins de 3 jours contre 35 % pour l'ensemble des formations). Les formations visant un élargissement des compétences ou une mobilité interne ou externe à l'entreprise, sont très peu représentées parmi les fonctionnaires titulaires nouvellement recrutés, ce qui est peu surprenant compte tenu de la faible ancienneté dans l'entreprise et de la récente acquisition d'un statut d'emploi stable. Il en va certainement autrement pour les personnes recrutées sous des statuts plus *précaires* ou pour les *déclassés*.

4.2. Les précaires visent plus souvent une stabilisation dans le secteur ou l'acquisition d'un diplôme

Les agents embauchés sur des emplois *précaires* (contractuels, CDD et contrats aidés) réalisent plus souvent des formations longues, visant la stabilisation dans la Fonction publique ou l'obtention d'un diplôme (visée 1 et 7 : 22 % contre 16 % pour l'ensemble des entrants). Ils financent également plus souvent leurs formations que l'ensemble des nouveaux recrutés et déclarent plus fréquemment se former sur leur temps libre (48,5 % des formations à but professionnel des *précaires* sont complètement réalisées sur le temps libre, contre 27 % pour l'ensemble des entrants).

Par ailleurs, les *précaires* apparaissent moins informés de leurs droits en matière de formation. Seulement 54 % d'entre eux connaissent l'existence d'un plan de formation et à peine 35 % l'ont consulté ; ils sont respectivement 71 % et 57 % dans l'ensemble des entrants

de la Fonction publique. Moins avertis des formations délivrées dans l'établissement et moins concernés par les formations d'adaptation à l'emploi (le plus souvent inscrites au plan de formation), les agents *précaires* expriment dans une moindre proportion que les entrants des besoins de formation non satisfaits : 27 % contre 32 % pour l'ensemble des entrants. En revanche, ils sont relativement plus nombreux à déclarer, pour le futur, des besoins de formation professionnelle « très importants » (32 % d'entre eux contre 27 % pour l'ensemble des entrants).

Le départ en formation des *précaires* s'effectue plus souvent après une décision « concertée » entre l'agent et l'employeur. De plus, ces agents suivent moins fréquemment que les autres des formations imposées par l'employeur (28 % contre 34,5 %). Il serait hâtif de conclure à une plus grande coopération entre employeurs et salariés *précaires* quant au départ en formation : en fait, cette catégorie d'agents, déjà pénalisée en terme d'accès à la formation, serait également écartée des programmes de formation obligatoires pour les titulaires et plus souvent vécus par les intéressés comme imposés.

4.3. Les déclassés visent plus souvent une stabilisation ou une mobilité externe

Dans la Fonction publique, 26 % des *déclassés* suivent une formation dans le but d'obtenir ou de changer d'emploi contre 15 % de l'ensemble des entrants. Plus précisément, la stabilisation dans la Fonction publique est une des visées principales des *déclassés* (16 % contre seulement 7 % des entrants). Ce résultat est à relier à la part importante de personnes sous statut temporaire parmi les *déclassés*. La formation sert aussi des stratégies de départ de la Fonction publique ; ainsi, la moitié des formations qui visent une mobilité externe sont suivies par des *déclassés*. Le changement d'emploi est aussi à relier au souhait d'obtenir une promotion interne : les *déclassés* sont sur-représentés parmi les formations qui visent une promotion interne (40 % de ces formations sont suivi par des *déclassés*). *Sur-diplômés* par rapport à l'emploi occupé, les agents suivent des formations plus qualifiantes et, de ce fait, en moyenne plus longues que l'ensemble des entrants (pour un tiers d'entre eux, ils ont passé plus de 300 heures en formation sur 14 mois).

En outre, les *déclassés* prennent plus souvent en charge leur formation (15 % d'entre eux la financent contre 9 % pour l'ensemble des entrants). Ils sont également plus souvent à l'initiative de la formation (51,5 % contre 43 % pour l'ensemble des entrants) et ont suivi dans une plus grande proportion la totalité de la formation sur leur temps libre (31 % contre 27 % pour l'ensemble des entrants). Les personnes *déclassées* prennent ainsi elles-mêmes la décision de faire de la formation le vecteur de l'amélioration de leur situation professionnelle.

Les *sur-diplômés* connaissent moins fréquemment que les autres l'existence d'un plan de formation dans leur administration ou leur établissement ; ceci peut traduire à la fois leur moindre information et leur moindre intérêt pour des formations qui ne leur permettraient pas d'atteindre leur objectif majoritaire. D'ailleurs, un certain scepticisme à l'égard des opportunités offertes par la formation continue se retrouve dans l'estimation de leurs besoins futurs : ils les estiment globalement moins importants que les *non déclassés*. La raison tient peut être dans leur expérience difficile quant à la valorisation de la formation initiale.

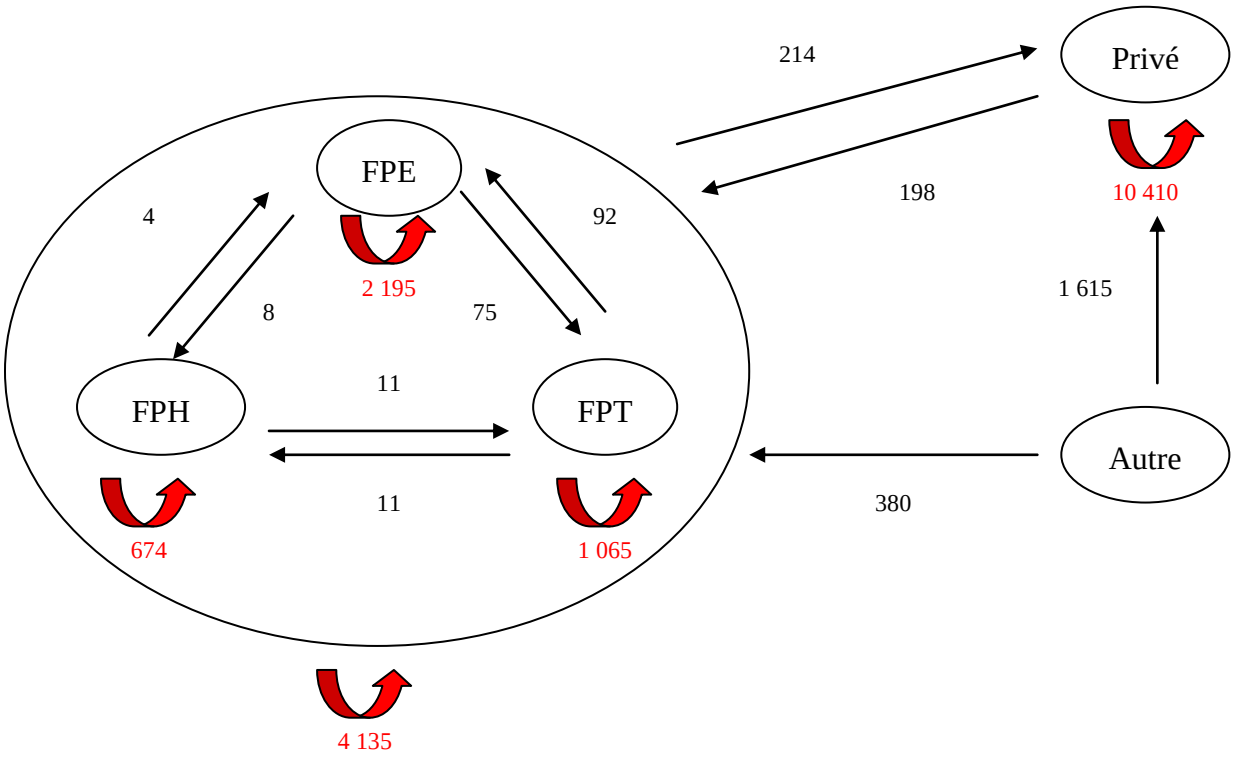
La Fonction publique offre des opportunités d'accès à la formation continue supérieures à celles du privé. Les formations suivies par les agents de la Fonction publique sont également plus longues et moins fréquemment centrées sur l'adaptation au poste de travail. Elles sont donc plus susceptibles d'être valorisées en termes de mobilité dans et hors la Fonction publique. Pour les agents non titulaires comme pour les *déclassés*, l'objectif de stabilisation dans la Fonction publique l'emporte sur celui de mobilité externe. Dans ce cas, la formation continue traduit davantage le souhait de rester dans le secteur d'emploi plutôt que celui de

bifurquer vers le secteur privé. Si la formation continue est une ressource qui permet de saisir des opportunités, il faudrait alors confronter les visées aux progressions professionnelles effectives.

5. Le rôle de la formation dans les principales transitions

Dans un travail antérieur, une tentative de mise en relation de la formation et de transitions critiques, internes au secteur d'emploi ou inter-sectorielles, avait été réalisée (Lowezanin, Perez, 2002). Ainsi, entre janvier 1999 et février 2000, les transitions effectuées par l'ensemble des salariés étaient les suivantes (*cf.* schéma 2).

Schéma 2 : Transitions entre janvier 1999 et février 2000 pour l'ensemble des salariés



On constate que les transitions internes à la Fonction publique ne concernent pas des effectifs (non pondérés) suffisants pour que des traitements statistiques soient mis en œuvre. Deux types de transition retiennent plus particulièrement notre attention : celles des entrants dans la Fonction publique (versus entrée dans le privé) et la transition du statut de non titulaire à celui de fonctionnaire dans la Fonction publique.

5.1. L'entrée dans la fonction publique versus entrée dans le secteur privé

La population sur laquelle se base cette section est constituée des individus ayant été classés comme chômeurs, étudiants ou miliaires du contingent en janvier 1999. Parmi eux, l'étude portera principalement sur *les entrants dans la fonction publique* que nous comparerons aux *entrants dans le secteur privé*. Ces deux populations, constituées des individus ayant accédé à un emploi (public ou privé), seront comparées à une population de *référence* constituée des individus n'ayant pas quitté la classe des « chômeurs, étudiants ou

miliaires du contingent » sur la période. Ces trois populations possèdent des caractéristiques (niveau de diplôme, âge, durée écoulée depuis la fin des études) différentes. En observant les taux d'accès à la formation de ces trois populations, on constate une forte disparité laissant supposer une corrélation entre le fait d'avoir suivi une formation et d'avoir connu une mobilité sectorielle. Ainsi, si pour la population de référence ce taux est de 18.5%, il passe à 32 % pour les individus ayant intégré le secteur privé, pour atteindre 46 % pour les personnes entrées dans la Fonction publique en mars 2000. La corrélation entre formation et intégration dans la fonction publique (ou secteur privé) est confirmée par les tests statistiques. Ces populations ayant des caractéristiques différentes, en particulier par rapport à la population de référence, il peut être intéressant d'effectuer une étude plus fine des taux d'accès afin d'obtenir une comparaison « toutes choses égales par ailleurs » de la corrélation entre l'accès à la formation et l'entrée dans la fonction publique. Devant la faiblesse des échantillons, les résultats qui suivent ne sont qu'une observation de la répartition des individus disponibles pour l'étude et non une étude statistique pouvant être étendue à l'ensemble de la Fonction publique. Il s'avère que les entrants dans la fonction publique ont un taux d'accès à la formation supérieur aux deux autres populations, et cela quel que soit le niveau de diplôme.

La répartition des formations selon leur spécialité est significative du secteur d'emplois vers lequel se dirige l'individu. Si, pour les entrants dans la fonction publique, ce sont les formations générales et disciplinaires, médico-sociales, en hygiène et sécurité qui sont les plus représentées, dans le secteur privé sont effectuées principalement des formations aux techniques industrielles, commerciales, de vente, marketing et de bureautique. Pour les entrants dans la Fonction publique, l'attente principale de la ou des formations effectuées était l'obtention d'un nouvel emploi (33.2%) ou l'obtention d'un diplôme ou d'une qualification reconnue (23.4%). La part de cette dernière attente pour les entrants dans le secteur privé est moindre. On peut ainsi considérer que l'entrée dans la fonction publique repose presque totalement sur le signalement par le diplôme ou le titre, alors que cela n'est pas aussi vrai dans le secteur privé. Ainsi les formations permettant d'acquérir un diplôme ou une qualification reconnue auraient plus d'efficacité pour intégrer la fonction publique que le secteur privé qui utilise des outils d'embauche complémentaires au seul signalement.

5.2. Le passage de non titulaire à titulaire dans la Fonction publique

Parmi les agents de la Fonction publique (quelle que soit leur ancienneté), 172 individus passés d'un statut de non titulaire à un statut de titulaire sur la période étudiée (janvier 1999-février 2000). Cette population est comparée à une population de référence constituée d'agents non titulaires n'ayant pas connu d'évolution sur la même période.

Pour la population ayant connu une titularisation sur la période, le taux d'accès à la formation est de 47% (IC[39,4% ;59.6%]), à comparer à celui de la population de référence (41.3%). Malgré cet écart de presque six points, les tests statistiques n'indiquent pas de corrélation significative entre formation et titularisation des agents non titulaires, et cela que l'horizon temporel des formations soit de un an ou deux ans. Si l'on observe les caractéristiques de ces deux populations, la seule différence qui apparaît concerne la répartition par niveau de diplôme où l'on note une sur-représentation des agents possédant un diplôme de niveau Bac+2 et Bac, ainsi qu'une sous-représentation des agents ayant un CEP ou sans diplôme. On peut donc dire que les agents ayant été titularisés sont globalement plus diplômés par rapport à la population de référence.

Concernant les formations suivies par les deux populations, on peut constater que les différences sont relativement peu importantes que ce soit concernant l'attente de la formation ou dans le mode de financement. Quant aux spécialités des formations suivies par ces deux populations, elles ne sont pas strictement identiques. Si, pour les deux populations, les formations médico-sociales arrivent au premier rang, les spécialités suivantes indiquent des finalités différentes. On retrouve, en ce sens, certaines caractéristiques des entrants dans la fonction publique avec, pour les agents ayant été titularisés, des spécialités de formation pouvant être reliées à une logique de préparation de concours.

Si l'on observe à présent les transitions effectuées par les « nouveaux recrutés » entre ces deux états (précaires➔ titulaires) dans la Fonction publique, l'impact de l'accès à une formation n'est pas statistiquement probant. Par contre, quand une formation est suivie, sa visée est plus souvent que dans la moyenne des entrants, l'obtention d'une certification (11% des visées) ou déclarée comme personnelle.

Au final, pour les agents se trouvant au sein de la Fonction publique, le comportement de formation ne semble pas être corrélé avec la mobilité de l'agent, qu'elle soit catégorielle, sectorielle ou statutaire. Par contre, pour les individus ayant intégré la Fonction publique en provenance d'autres secteurs d'emplois, le comportement de formation apparaît comme corrélé avec l'entrée dans la Fonction publique. Cette corrélation, testée statistiquement, est confirmée par la spécificité des contenus de formation. Quant à la population des agents ayant été titularisés entre janvier 1999 et mars 2000, si les tests statistiques ne montrent pas une corrélation entre formation et cette titularisation, les spécialités de formation semblent indiquer des stratégies proches de celles des individus venant des autres secteurs d'emplois.

Eléments de conclusion

Dans le contexte actuel de transformations des règles de gestion de la main d'œuvre dans la Fonction publique, la formation continue est appelée à jouer un rôle plus important que par le passé notamment en facilitant les mobilités internes et en contribuant à la fidélisation des agents. L'évaluation de la politique de formation des agents de l'Etat réalisée par le Conseil National de l'Evaluation conclue ainsi sur la nécessaire adaptation du système de formation continue aux enjeux actuels ; « le choc démographique que constitue pour la Fonction publique les départs en retraite des prochaines années présente des enjeux considérables pour le système de formation continue. Il s'agit premièrement de veiller à ce que l'effort important en formation initiale qu'impliquent les nouveaux recrutement ne vienne pas entamer les ressources consacrées à la formation continue. Ensuite, afin d'éviter de recréer une bosse dans la pyramide des âges de la Fonction publique, synonyme de nouveaux départs massifs en retraite dans quarante ans et de blocages de carrière particulièrement frustrants pour les agents de catégories B et C en place, il sera nécessaire de ne pas recruter que des jeunes diplômés, et donc de former des recrues qui sont en milieu de carrière. Enfin, les redéploiements fonctionnels et territoriaux, qui devraient être la conséquence tant de l'évolution démographique de l'ensemble de la population que de l'évolution de ses besoins, impliqueront des actions de formation de conversion, et de façon préventive, des actions de formation assurant l'adaptabilité et l'employabilité des agents de la Fonction publique » (p.147). Les profonds changements affectant d'ores et déjà l'organisation de la formation dans la Fonction publique territoriale témoignent de l'implication de ces analyses. Si la formation continue peut être utilisée comme un levier par l'employeur public, on peut s'attendre à ce

que les agents ne soient pas passifs au regard des opportunités de formation offertes dans ce secteur. Ainsi, nous avons envisagé plusieurs stratégies associées à la formation continue par les agents de la Fonction publique nouvellement recrutés : se former pour accélérer une mobilité ascendante, pour intégrer durablement la Fonction publique, pour trouver une position plus favorable dans le secteur privé. Ces stratégies ne sont évidemment pas indifférentes aux statuts d'emploi (ie. le fait d'être stable ou précaire dans son emploi) et à la situation de déclassement, relativement fréquente dans la Fonction publique.

Nos résultats conduisent tout d'abord à confirmer pour les nouveaux recrutés, les constats effectués pour l'ensemble des salariés ; à savoir, les chances d'accéder à la formation sont supérieures dans la Fonction publique par rapport au secteur privé. Elles s'accompagnent également de durées de formation plus longues, dont on peut faire l'hypothèse qu'elles ouvrent de plus larges perspectives professionnelles. La sélectivité de la formation s'exerce aussi de façon plus forte dans le privé que dans le public, pour les entrants comme pour les « anciens ». Notamment, les salariés temporaires sont systématiquement pénalisés dans l'accès à la formation, et ce dans les deux secteurs. Par contre, être précaire dans le public n'implique pas de suivre des formations plus courtes que celles des titulaires, contrairement au secteur privé où les salariés temporaires sont doublement pénalisés. La probabilité d'accéder à une formation n'est pas plus élevée lorsqu'on est nouvellement recruté dans le public, une fois contrôlée l'influence de plusieurs variables dont le diplôme, l'âge et le statut d'emploi. La Fonction publique offre ainsi des opportunités d'accès à la formation aussi élevées, quelle que soit l'ancienneté, la formation initiale professionnelle des futurs fonctionnaires étant compensée par une participation importante des agents plus expérimentés. Dans le privé au contraire, les entrants ont un avantage sur les « anciens » de ce point de vue. Il faut enfin noter que les nouveaux recrutés passent plus de temps en formation que leurs aînés dans l'entreprise, et ce dans les deux secteurs d'emploi.

Notre question initiale portait non seulement sur les opportunités de participer à la formation mais également sur les stratégies associées à celle-ci, au-delà de celles inférées par la durée des formations dans le cadre de la théorie du capital humain. Notre apport a consisté à créer une variable multicritère afin de spécifier les visées des nouveaux recrutés de la Fonction publique lorsqu'ils suivent des formations. Il apparaît ainsi que les salariés temporaires, se forment plutôt dans l'optique d'une stabilisation dans la Fonction publique tandis que les « déclassés » sont sur-représentés dans les formations visant une mobilité externe. Un résultat contre-intuitif fait apparaître l'importance relative des formations débouchant sur un titre ou un diplôme pour ces derniers. On peut ainsi s'interroger sur le parcours professionnel ultérieur de ces salariés dont le « bon » appariement reposerait moins sur une accumulation de compétences spécifiques, complémentaire à leur bagage initial, que sur l'acquisition d'un nouveau titre.

La participation à la formation et les visées déclarées par les formés devraient être utilement confrontées aux trajectoires des salariés concernés. Malheureusement, les données dont nous disposons ne nous le permettent pas. Aussi, nous avons tenté d'isoler des transitions critiques et d'identifier le rôle jouée par la formation. On relève ainsi que l'expérience professionnelle ne suffit pas pour entrer dans la Fonction publique et ce quel que soit le statut de l'emploi. Seule la formation formelle, au sens de débouchant sur un titre ou un diplôme reconnue, constitue un signal pertinent

pour entrer dans ce secteur d'emploi. Par ailleurs, la transition d'un statut d'emploi précaire à celui de titulaire ne prend pas systématiquement appui sur la formation ; il faut chercher dans les règles administratives de gestion des corps et le caractère plus ou moins rationné des créations de poste les chances de stabilisation des nouvelles recrues précaires dans la Fonction publique.

BIBLIOGRAPHIE

Audier F. (1997), "La Fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés", Economie et statistique, n°304-305.

Audier F. (2000), "La transmission du statut dans la Fonction publique", Economie et statistique, n°337-338.

Commissariat Général du Plan (1994), *Gérer l'emploi public*, Paris, La Documentation Française.

Desbarat I. (2001), "L'emploi précaire dans la Fonction publique. Approche juridique", *Communication aux journées de sociologie du travail*, Aix-en-Provence.

Di Paola V., Moullet S., Vero J. (2003), "Le déclassement dans les Fonctions publiques d'Etat et territoriale. Une mesure à partir de la logique floue", *Communication aux Xèmes Journées d'études sur les Données longitudinales dans l'analyse du marché du travail*, Caen, 21-23 mai 2003.

Forgeot G., Gautié J. (1997), "Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement", Economie et statistique, n°304-305.

Fournier C., Lambert M., Perez C., (2002), Les Français et la formation continue. Statistiques sur la diversité des pratiques, Document Céreq, série Observatoire, n°169, novembre 2002.

Germe J.F. (2003), "Orientation professionnelle, formation et emploi. Se préparer à une profession ou s'adapter au marché du travail", Formation professionnelle, n°26.

Girardot T.X. (1998), "Les statuts des personnels précaires", CFP, juillet-août 1998.

Goux D., Maurin E. (1993), "La sécurité de l'emploi, une priorité croissante pour les diplômés", Economie et Statistique, n°251.

Green F., Montgomery S. (1998), "The quality of skill acquisition in young workers' first job", Labour 12 (3).

Hanchane S., Lambert M. (2003), "La variété des modes de formation : usages et enjeux", Formation Emploi, n°81.

Hanchane S., Stankiewicz F. (2004), "Approche organisationnelle de la formation : au-delà de la problématique beckérienne", Formation Emploi, n°85.

Joseph O., Lochet J.F. (2002), Insertion dans l'entreprise et formation en cours d'emploi, Note de travail Génération 92, n°18, Céreq, janvier 2002.

Kleinholt S. (1993), "Les carrières dans la Fonction publique", Céreq Bref, n°90.

Lopez A., (2002), "Le parcours des jeunes diplômés entrant dans la Fonction publique", *Communication à la Journée d'étude GPEEC*, Paris, 3 avril 2002.

Lowezanin C., Perez C. (2002), "La formation des agents de la Fonction publique : exploitation de l'enquête FC 2000", Rapport pour l'Instance du Conseil National de l'Evaluation, Commissariat Général du Plan, janvier 2002.

Perez C. (2003), “La formation continue des agents de la Fonction publique au miroir du secteur privé“, Formation Emploi, n°81.

Simonin B. (2002), "Les bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non marchand : leur point de vue et leurs attentes", *Premières Informations, Premières Synthèses*, Dares, n°50-2.

ANNEXE 1 : NOTE METHODOLOGIQUE

Le champ des "entrants" dans la fonction publique à partir de l'enquête Formation continue 2000

1. Le champ de la fonction publique : la nature de l'employeur comme condition nécessaire.

Notre contribution porte sur l'accès et les pratiques de formation des entrants dans la fonction publique avec **l'hypothèse que la formation constitue une variable stratégique** pour les agents : en effet, elle peut permettre "d'accélérer" une mobilité régie par l'ancienneté, d'intégrer durablement la fonction publique ou bien encore permettre une bifurcation vers le secteur privé dans une position professionnelle plus favorable.

L'enquête Formation Continue 2000, réalisée par le Céreq et l'Insee, a interrogé le tiers sortant de l'enquête Emploi de mars 2000 sur les formations suivies et les conditions dans lesquelles s'effectuait le départ en formation. Précisons que le champ de cette enquête restreint celui de l'enquête Emploi aux individus sortis de formation initiale[54] et âgés de moins de 65 ans au 31 décembre de l'année de l'enquête. Nous disposons ainsi des informations relatives à l'enquête Emploi et à sa complémentaire FC 2000 pour 28.667 individus, quel que soit leur secteur d'emploi.

L'identification des agents de la " nébuleuse publique "[55] est un exercice difficile, dont témoigne l'imprécision des termes couramment utilisés pour désigner ces agents (fonctionnaires, agents de l'administration, de la fonction publique, du secteur public, des services publics...). Nos arbitrages ont été effectués lors d'un travail antérieur réalisé sur cette même enquête[56]. Ils ont été guidés par la nature des questions posées et sous contraintes des données disponibles et de leur mode de recueil.

Dans un premier temps, l'étude du recours à la formation continue des agents de la fonction publique nous a conduit à privilégier **la nature de l'employeur** (variable PUB). Autrement dit, nous estimons que le contexte professionnel est plus déterminant de l'accès et des pratiques de formation, que le statut public ou privé déclaré par la personne elle-même (variable CHPUB). Ainsi, une personne travaillant dans une entreprise du secteur privé mais qui est salariée de la fonction publique accèdera à la formation selon les modalités en vigueur dans le secteur privé, et inversement.

La nature de l'employeur est construite par l'Insee à partir de la catégorie juridique et de l'activité de l'établissement dans lequel déclare travailler l'enquêté. Elle permet de distinguer entre : i) Administrations nationales ; ii) Collectivités locales, hôpitaux publics, HLM ; iii) Sécurité sociale ; vi) Entreprises publiques ou nationales ; et v) Entreprises du secteur privé.

---

[54] La personne doit être soit en emploi, au chômage ou en inactivité (hors formation) au moment de l'enquête, soit en inactivité et en formation après avoir connu pendant au moins un an une interruption de ses études (à l'exception de cas de force majeure –maladie, service national- qui ne sont pas considérés comme interrompant le cours des études).

[55] F. De Singly et C. Thélot, Gens du privé, gens du public, DUNOD, 1988.

[56] C. Lowezanin, C. Perez, "La formation des agents de la fonction publique : exploitation de l'enquête FC 2000", Rapport pour l'Instance du Conseil National de l'Evaluation, Commissariat Général du Plan, janvier 2002.

Dans un second temps, l'activité économique de l'emploi détenu (NAF en 85 postes) et la profession exercée ont été utilisées afin de repérer les trois fonctions publiques.

- **Concernant la fonction publique d'Etat (FPE)** : il aurait été erroné d'assimiler la modalité "Administrations Nationales" à la fonction publique d'Etat. En effet, une part non négligeable des enseignants sont comptabilisés dans les "Collectivités locales" au titre de leur appartenance à des établissements publics locaux d'enseignement. Nous avons donc classé dans la FPE les personnes (enseignants et encadrement technique des établissements) du secteur de l'éducation (code NAF '80Z'). Par ailleurs, nous avons considéré que l'accès et les pratiques de formation des enseignants étaient peu différentes selon la nature privée ou publique de l'établissement, notamment du fait des conventions signées entre les établissements privés et l'Etat. Par conséquent, ont été classées dans la FPE les personnes exerçant dans les établissements privés du secteur de l'éducation (code NAF '80Z') et occupant les emplois suivants : professeurs agrégés et certifiés, directeurs d'établissement secondaire, enseignants de l'enseignement supérieur, instituteurs, directeurs d'école primaire ou maternelle, instituteurs de l'éducation spécialisée, Pegc et maîtres auxiliaires, enseignants du technique court. Enfin, les salariés des PTT, initialement classés dans la modalité "Administrations nationales", rejoignent les autres salariés des entreprises publiques ou nationales. Ils ne sont donc pas comptabilisés dans la FPE.
- Les personnes exerçant dans le **secteur de la santé** (code NAF '85A'), appartenant initialement aux catégories "Administrations nationales" et "Collectivités locales, hôpitaux, HLM", forment la nouvelle modalité Fonction publique hospitalière (FPH).
- La **fonction publique territoriale** (FPT) regroupe les personnes restant dans la modalité "Collectivités locales…" une fois réalisées les opérations ci-dessus.

Finalement, notre population des agents de la fonction publique se compose de la somme des trois fonctions publiques précédemment définies.

Nous parvenons ainsi à un effectif pondéré d'agents de la fonction publique égal à 5,25 millions qui se répartit comme suit : 2,8 millions dans la Fonction publique d'Etat (y compris les enseignants de l'enseignement privé), 1,5 millions dans la Fonction publique territoriale et près de 840.000 dans la Fonction publique hospitalière (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Répartition des salariés par catégorie d'employeurs

Catégorie	**Effectif**
Fonction publique d'Etat	**2 872 582**
Fonction publique territoriale	**1 553 036**
Fonction publique hospitalière	**832 332**
Fonction publique	**5 257 950**
Entreprises du secteur privé	**14 093 162**

Source : FC2000. Traitement : Céreq.

Encadré 1 : Comparaison de notre champ à celui construit par F. Audier et D. Meurs.

Du fait de préoccupations thématiques différentes (le recrutement pour F. Audier et D. Meurs et la formation des entrants pour notre part), nous avons effectué des arbitrages distincts pour constituer nos champs de la fonction publique. Il en résulte des effectifs différents (cf. tableau ci-dessous) :

		Champ 1 (D.Meurs et F. Audier) *		
		FP	**Secteur privé**	**Ensemble**
Champ 2 (C. Perez et M. Lambert)	**FP**	**3917**	***796 (1)***	4713
	Secteur privé	***244 (2)***	**23710**	**23954**
	Ensemble	4161	**24506**	**28667**

*calculé sur l'enquête Emploi 2000 restreinte à l'échantillon de la complémentaire FC2000.

Ces différences s'expliquent logiquement :

(1) Le champ 2 inclut 796 personnes non comptabilisées dans le champ 1. Ce sont, pour la plupart, des salariés des administrations ou des collectivités locales (par exemple, des assistantes maternelles) mais qui ne se déclarent pas salariés de l'Etat ou des collectivités locales, ainsi que des enseignants du secteur privé.

(2) Par contre, le champ 2 exclut 244 personnes, essentiellement des salariés travaillant dans des entreprises publiques ou nationales, au sein de la sécurité sociale ou dans des entreprises du secteur privé, mais qui se déclarent salariés de l'Etat et des collectivités locales.

2. Les "entrants" dans la fonction publique

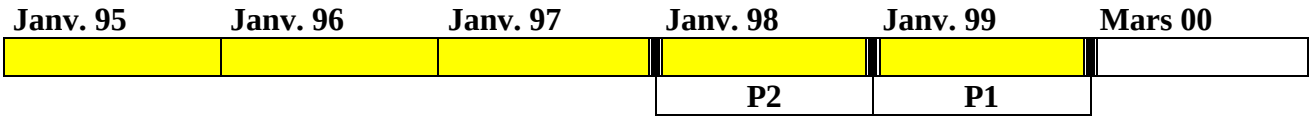
Nous avons défini comme "entrants" les personnes ayant **moins de 5 ans d'ancienneté** "dans leur entreprise actuelle" en mars 2000 (variable `ANCENTR` < 5 ans).

Deux raisons expliquent ce choix :

- Pour la fonction publique, l'étude du comportement des "entrants" vis à vis de la formation rend nécessaire l'élargissement de cette notion aux personnes recrutées depuis plus d'un an. En effet, l'entrée dans la fonction publique est la plupart du temps suivie d'une année de formation ou de "stage", d'où l'importance d'étendre la période d'étude afin de pouvoir capter les comportements de formation ne relevant pas du seul effet mécanique du recrutement.

- L'enquête FC 2000 décrit les formations réalisées sur deux périodes : de janvier 1998 à décembre 1998 (P2), et de janvier 1999 à mars 2000 (P1) (cf. schéma 1). Le fait d'étudier les comportements de formation des personnes recrutées depuis cinq ans au plus, nous permet d'intégrer toutes les formations décrites par l'enquête et de mieux qualifier des stratégies d'usage de ces formations *a posteriori*.

Schéma 1



SYNTHESE **2**

CHAPITRE 1. CADRAGE INSTITUTIONNEL ET STATISTIQUE **18**

1. LES MODES DE RECRUTEMENTS DANS LA FONCTION PUBLIQUE. QUELQUES NOTIONS, QUELQUES RAPPELS .. 18
Fonction publique de carrière et fonction publique d'emploi *18*
Le recrutement des fonctionnaires en France *20*
Le recrutement des agents non-titulaires *22*
Catégories, statuts particuliers, corps, grades, cadres d'emploi *23*
Quelques éléments de méthodologie *26*
2. L'EMPLOI ET LES RECRUTEMENTS DANS LA FONCTION PUBLIQUE. ASPECTS NATIONAUX ET REGIONAUX 28

CHAPITRE 2. LE ROLE DE L'EMPLOI PUBLIC DANS L'INSERTION DES JEUNES **56**

INTRODUCTION 56
1- LES DONNEES ET LA CONSTRUCTION DES BASES DE TRAVAIL A PARTIR DE L'ENQUETE GENERATION 98 58
1-1 Les données *58*
1-2 Analyse descriptive : les jeunes et la fonction publique *59*
1-3- Les déterminants du passage par l'emploi public *61*
2- L'EMPLOI PUBLIC DANS LES TYPOLOGIES DE PARCOURS PROFESSIONNELS 61
2.1- Méthodologie *62*
2.2- Trajectoires et secteur public *64*
2-3- Trajectoires et caractéristiques individuelles *67*
CONCLUSION 75
ANNEXE 1 77
ANNEXE 2 79
ANNEXE 4 86
ANNEXE 5 88
ANNEXE 6 89

CHAPITRE 3. LES CANDIDATS AUX CONCOURS ADMINISTRATIFS : QUI SE PRESENTENT AUX CONCOURS ? **91**

3.1. ETUDE DES INSCRITS AUX IPAG 93
3.1.1. Caractéristiques socio-démographiques *93*
3.1.2. Les concours préparés *94*
3.3. Les motifs d'entrée dans la fonction publique *95*
3.2. ETUDE DES CANDIDATS AUX CONCOURS DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE 96
3.2.1. Les candidats au concours de Conseiller d'Insertion et de Probation (CIP). *96*
3.2.2. Caractéristiques des admissibles au concours CIP *97*
3.2.3. Etude des recrutements de surveillants pénitentiaires *98*

CHAPITRE 4 : STRATEGIES DE RECOURS ET D'USAGE DE LA FORMATION DES « NOUVEAUX RECRUTES » : UNE COMPARAISON PUBLIC-PRIVE **109**

INTRODUCTION 109
2. LA FORMATION CONTINUE DES NOUVEAUX RECRUTES : QUELS ENJEUX ? 111
2.1. La spécificité des recrutements de la Fonction publique *111*
2.2. Les particularités des entrants influencent leurs attentes vis à vis de la formation continue *113*
3. RECOURS ET ATTENTES A L'EGARD DE LA FORMATION CONTINUE 117
3.1. Accès et intensité du recours à la formation des entrants *117*
3.2. Modélisations économétriques de l'accès et de l'intensité de formation *120*
4. LES PRATIQUES DE FORMATION CONTINUE DES ENTRANTS DU PUBLIC 129
4.1 Caractérisation des visées des formations *129*
4.2. Les précaires visent plus souvent une stabilisation dans le secteur ou l'acquisition d'un diplôme ... *131*
4.3. Les déclassés visent plus souvent une stabilisation ou une mobilité externe *132*
5. LE ROLE DE LA FORMATION DANS LES PRINCIPALES TRANSITIONS 133
5.1. L'entrée dans la fonction publique versus entrée dans le secteur privé *133*
5.2. Le passage de non titulaire à titulaire dans la Fonction publique *134*
Eléments de conclusion *135*
ANNEXE 1 : NOTE METHODOLOGIQUE 139