

Attractivité de la fonction publique

Introduction

- Quel rôle des déterminants économiques sur les candidatures dans la fonction publique de l'État 1
- L'insertion des jeunes dans la fonction publique de l'État entre 1991 et 2015 : constances et changements 2
- Recherche des demandeurs d'emploi : la fonction publique plus attrayante en 2019 qu'en 2010 3
- Géographie de l'attractivité de la fonction publique : plus forte dans le Sud et les DOM 4
- La fonction publique : un bon employeur ? 5

Introduction

Aurélien POISSONNIER
SDessi – DGAFP

De nombreux postes à pourvoir mais peu de candidats

La fonction publique représente un emploi sur cinq en France. En 2018, la fonction publique compte 5,6 millions d'agents dont 44 % pour la fonction publique de l'État (FPE). La fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH) représentent respectivement 34,4 % et 21,2 % de ces emplois. Ses effectifs sont en majorité des fonctionnaires (69 %) mais la fonction publique compte également 19 % de contractuels et 12 % de militaires et autres statuts.

En 2018, 460 000 nouveaux agents ont intégré l'un des trois versants de la fonction publique. Ces nouveaux agents sont régulièrement un peu plus nombreux que les sortants, ce qui permet à l'emploi public de progresser au même rythme que l'emploi total en France ces dix dernières années.

La fonction publique ne suscite pas l'intérêt d'autant de jeunes diplômés qu'attendu. En 2016, un jeune sur dix se déclare intéressé par un emploi dans la fonction publique (Encadré 1). Ce vivier de jeunes motivés est moitié moindre que la place de l'emploi public sur le marché du travail. En 2007, 14 % de la génération sortie du système éducatif trois ans plus tôt travaillait dans la fonction publique.

Depuis le milieu des années 1990, les concours externes de la fonction publique de l'État n'attirent plus autant de candidats. Chaque année, l'État recrute par concours externe environ 40 000 fonctionnaires, soit l'équivalent de 2,5 % des titulaires en poste. Pourtant, depuis le milieu des années 1990, le nombre de candidats présents aux épreuves de ces concours par rapport au nombre de postes offerts baisse. En 1997, ce ratio a atteint seize présents pour un poste offert pour ensuite décroître tendanciellement jusqu'à six présents pour un poste offert.

L'attractivité de la fonction publique : une problématique plus large que les concours externes

Les voies d'accès à la fonction publique se sont diversifiées. Les recrutements externes se font historiquement par concours externes et concours unique pour certains statuts (ouvriers d'État notamment). Dans les années 2000, d'autres voies de recrutement externe ont été développées (troisième concours, Pacte, sans concours) pour cibler des viviers de candidats spécifiques (candidats sur équivalence professionnelle, jeunes peu diplômés, chômeurs longue durée, postes peu qualifiés). Malgré cela, le nombre de places offertes aux concours *historiques* reste important et représente plus de 90 % des recrutements externes ces dix dernières années.

Les concours externes sont aussi un moyen d'obtenir une promotion, une mobilité ou d'être titularisé. En effet, en 2018, 14 % des recrutés externes étaient déjà fonctionnaire de l'État lors de l'inscription aux concours externe de la FPE et 18 % d'entre eux y étaient contractuels. En outre, 0,8 % des recrutés externes sont issus de la fonction publique territoriale ou hospitalière.

Ce phénomène est majoritaire pour un certain concours. Pour les recrutements externes de niveau A +, la plupart des recrutés étaient déjà en poste dans la fonction publique (38 % étaient fonctionnaires au moment de l'inscription et 36 % contractuels). Seulement 26 % des recrutés ne sont pas originaires de la fonction publique. Parmi les recrutés par concours unique, on dénombre 48 % de fonctionnaires et 35 % de contractuels. Ainsi, seulement 16 % des recrutés par cette voie n'étaient pas précédemment dans la fonction publique.

La part des contractuels, recrutés de gré à gré, a fortement progressé. Les contractuels représentent un agent sur cinq dans la fonction publique au 31 décembre 2018, mais du fait de la durée de leurs contrats, ils représentent près d'un entrant sur quatre dans l'emploi public en 2018. Ainsi, pour une fraction importante de leurs recrutements, les employeurs publics suivent un processus très décentralisé comparable aux employeurs

Attractivité de la fonction publique

du secteur privé. Si la part des jeunes entrant dans la fonction publique pour leur premier emploi est stable depuis les années quatre-vingt-dix, ce premier emploi est de plus en plus un poste contractuel plutôt que titulaire.

L'attractivité de la fonction publique combine de nombreuses dimensions (salaire, localisation, conditions de travail, concurrence du privé...) que chacun pondère différemment

L'attrait pour la fonction publique est en partie conjoncturel et lié au marché de l'emploi. En particulier, le taux de chômage et donc l'accès à l'emploi est un paramètre important de l'attractivité de la fonction publique. Le taux de chômage influence la participation aux concours de la FPE, et ceci d'autant plus que le niveau de recrutement est plus faible. Aussi, entre 2010 et 2016, l'intérêt des demandeurs d'emploi pour les métiers de la fonction publique a progressé dans un contexte de chômage élevé. Ce lien entraîne des disparités géographiques puisque plus le taux de chômage est élevé plus les natifs d'un département ont tendance à intégrer la fonction publique.

Le salaire, jugé trop bas, détourne certains profils. En pratique, les agents de la fonction publique se disent plus souvent mal payés que les salariés du privé. Pourtant, lorsqu'on interroge les jeunes sortant du système éducatif, le niveau de salaire est un facteur motivant pour certains jeunes candidats à la fonction publique mais rebutant pour certains autres qui préfèrent le secteur privé pour cette même raison. Ces visions opposées peuvent s'expliquer en partie par le profil des candidats. En effet, une revalorisation des salaires attirera plus de candidats aux concours de catégorie A et B mais pas ou peu pour les concours de catégorie C et de l'enseignement. L'opinion des salariés du privé sur la fonction publique marque également une distinction de profils puisque la rémunération y est jugée attractive par les ouvriers.

L'attractivité de la fonction publique n'est pas uniforme sur tout le territoire. La localisation n'est pas citée comme un facteur prépondérant parmi les jeunes candidats à la fonction publique. Ce résultat national cache des disparités territoriales puisque dans certains départements (notamment méditerranéens et DOM), la fonction publique est un moyen de rester dans son département de naissance, parfois en acceptant un poste de niveau de qualification inférieur à son diplôme. Pour d'autres, l'entrée dans la fonction publique est une opportunité de quitter un territoire, notamment si celui-ci offre par ailleurs peu d'opportunité en adéquation avec son profil. Par ailleurs, les trois versants ne recrutent pas suivant la même géographie : hors de Paris la probabilité de trouver un premier emploi dans la fonction publique territoriale et hospitalière est plus élevée, et pour la fonction publique de l'État, la probabilité est plus forte dans le Nord de la France.

On ne retire pas les mêmes satisfactions à travailler dans le public et dans le privé. Les demandeurs d'emploi intégrant la fonction publique se disent globalement plus satisfaits que ceux intégrant le privé. Les agents de la fonction publique, plus souvent que les salariés du privé, éprouvent du plaisir, de la fierté et ont le sentiment d'être utiles dans leur travail. Ils occupent des postes plus en adéquation avec leur formation ou ont davantage de possibilités de développer leurs compétences professionnelles, ce qui semble compenser une rémunération jugée insuffisante. Pour les salariés du privé, la fonction publique se démarque par la stabilité du poste, l'équilibre vie privée / vie professionnelle et l'intérêt des missions.

Le dossier propose cinq éclairages différents sur le thème de l'attractivité de la fonction publique. Ces éclairages portent sur le comportement de candidature aux concours externes de la fonction publique de l'État, l'insertion des jeunes dans la fonction publique, les recherches d'emploi à Pôle emploi en lien avec les métiers de la fonction publique, la localisation des agents de la fonction publique par rapport à leur lieu de naissance, et enfin une comparaison public/privé de la satisfaction au travail.

1. Quel rôle des déterminants économiques sur les candidatures dans la fonction publique de l'État ?¹

DGAFP – Bureau des études et des statistiques

En 2018, près de 228 000 personnes se sont présentées à un concours externe de la fonction publique de l'État (FPE) pour l'un des 36 800 postes offerts. Ces concours constituent un débouché important en fin d'études initiales. L'attractivité de ces concours répond à plusieurs déterminants. À court terme, la situation sur le marché du travail a des impacts différents suivant la catégorie hiérarchique du concours : une hausse du taux de chômage a davantage d'impact pour les catégories C que pour les autres concours. Un plus grand nombre de postes offerts attire davantage de candidats aux concours quelle que soit la catégorie. Pour les concours de catégorie B et d'enseignants, le nombre de candidats s'ajuste sur le long terme au nombre de postes offerts. Mais pour les concours de catégorie C et dans une moindre mesure ceux de catégorie A hors enseignants, le nombre de candidats augmenterait moins fortement que le nombre de postes offerts. Pour ces mêmes concours, l'augmentation du vivier de candidats potentiels n'aurait pas d'impact sur le nombre de candidats présents. À court terme, le niveau de salaire relatif proposé en début de carrière influe positivement sur le nombre de candidats des concours de catégorie A et B et n'a aucune influence sur celui des concours de catégorie C.

Postes offerts, chômage, salaire, nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail : des éléments importants pour l'attractivité des concours

Le recrutement par concours externe reste une des principales voies d'accès au statut de fonctionnaire. Au sein de l'État, plus de 1,5 million de fonctionnaires sont généralement recrutés par concours externe (71 % de près des 2,2 millions d'agents civils en 2018). Les autres agents sont contractuels (440 200, soit 20 %) ou relèvent d'autres catégories ou statuts (176 200, soit 8 %), essentiellement des enseignants, documentalistes de l'enseignement privé sous contrat et des ouvriers d'État.

Le nombre de recrutements externes de l'État est tendanciellement en hausse entre 1985 et 2002 (Figure D1-1). Les concours externes regroupent les concours externes et les concours uniques (principalement dans l'enseignement), et constituent l'essentiel des postes offerts sur la période (94 %). La hausse du nombre de recrutements s'explique par celle du nombre de fonctionnaires, conjuguée à l'augmentation presque constante des départs à la retraite des fonctionnaires de l'État. L'offre de postes s'est progressivement enrichie sur la période, en plus des examens professionnels et concours internes déjà existants, notamment avec différents plans de titularisation ou de recrutement sans concours (protocole Durafour en 1990, plan Perben en 1996 et plan Sapin en 2001). Ces dispositifs se sont en partie substitués à des recrutements externes de fonctionnaires.

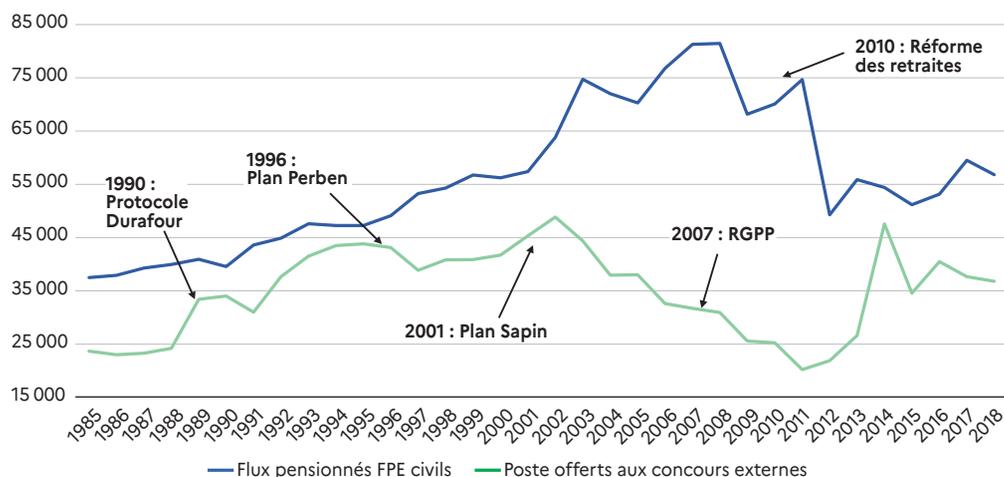
¹ Ce dossier met à jour une étude de 2015 de Daussin-Benichou, Idmachie, Leduc et Pouliquen.

1 Attractivité de la fonction publique

Entre 2003 et 2011, le recrutement par concours externe s'inscrit en net recul alors que le nombre de départs à la retraite était très élevé. Cette baisse du recrutement par concours externe trouve plusieurs origines. D'une part, tout en restant la voie principale de recrutement de la FPE, la part des concours externes a baissé pour atteindre son point le plus bas en 2011 (85 %). De nouveaux modes de recrutement sont créés, comme le parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État (Pacte), destiné aux jeunes peu diplômés. Le troisième concours s'adresse aux personnes dotées d'une expérience professionnelle dans le privé ou en tant qu'élus. D'autre part, le transfert de compétences vers les collectivités locales en 2005, dans le cadre de la deuxième vague de décentralisation a également eu un impact. Enfin, entre 2007 et 2012, la révision générale des politiques publiques (RGPP), avec notamment l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, a fait décroître significativement le recrutement et le nombre de fonctionnaires.

À partir de 2012, le nombre de recrutements augmente à nouveau. Le nombre de postes offerts en 2014 est presque égal au pic atteint en 2002. Il retrouve ensuite un niveau proche de celui observé dans les années 1990. La fin de la RGPP en 2012 a permis cette augmentation, avec le remplacement des départs massifs de fonctionnaires à la retraite. À partir de 2014, le nombre total de fonctionnaires varie peu, avec une priorité de recrutements dans certains ministères (Éducation, Intérieur et Justice), dont notamment l'objectif de recruter 60 000 agents dans l'Éducation nationale. La part des recrutements externes est alors repartie à la hausse, malgré la poursuite des autres dispositifs précédemment créés, ainsi qu'un nouveau donnant la possibilité aux contractuels de toutes les catégories d'être titularisés (loi Sauvadet, 2012).

Figure D1-1 : Évolution du nombre de postes offerts aux concours externes et du nombre de départs à la retraite de fonctionnaires dans la fonction publique de l'État entre 1985 et 2018



Sources : DGFIP – SRE ; DGAFP – SDessi, enquêtes annuelles Bilan des recrutements.

Champ : Départs à la retraite des fonctionnaires civils de l'État ; concours externe de la FPE.

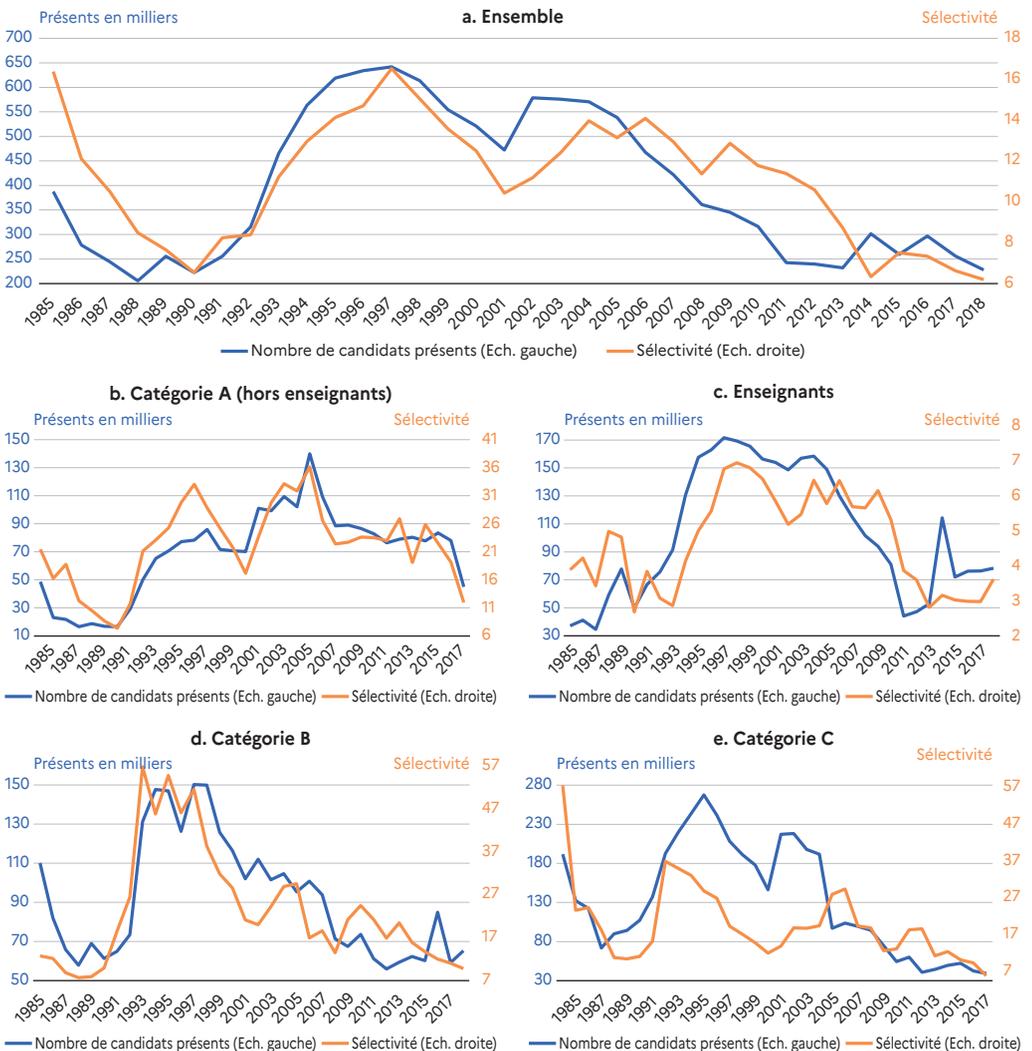
La sélectivité rend compte de la tension sur le recrutement dans la FPE. Cet indicateur est défini comme le rapport entre le nombre de candidats présents aux épreuves de concours et le nombre de postes offerts². La sélectivité calculée ici n'est pas corrigée du fait que les candidats, notamment ceux qui sont les moins spécialisés, peuvent tenter leur chance à plusieurs concours simultanément.

2 La sélectivité est parfois définie en remplaçant le nombre de postes offerts par le nombre d'admis. La différence entre les deux définitions est de faible ampleur, le nombre de postes offerts étant proche du nombre d'admis.

Quel rôle des déterminants économiques sur les candidatures dans la fonction publique de l'État ?

Toutes catégories confondues entre 1985 et 2018, la sélectivité aux concours externes a varié du simple au triple. Cette évolution est principalement liée à celle du nombre de candidats qui se présentent aux concours (Figure D1-2). La sélectivité a beaucoup diminué de 1985 à 1990 (de 16 à 7), conjuguant une hausse des postes offerts et une baisse des présents. Elle remonte fortement de 1993 à 1997 (de 8 à 17), uniquement portée par la hausse des présents alors que le nombre de postes offerts est relativement stable ; période marquée par un niveau de chômage important. Puis la sélectivité a diminué jusqu'en 2001, du fait d'une baisse du nombre de candidats. Entre 2002 et 2011, la sélectivité aux concours externes est plus stable en dépit de la baisse des recrutements, oscillant entre 12 et 14 candidats présents pour un poste offert. Depuis, la sélectivité baisse tendanciellement pour retrouver en 2018 le niveau observé en 1990.

Figure D1-2 : Évolution du nombre de candidats présents et de la sélectivité (présents / postes offerts) des concours externes de la FPE entre 1985 et 2018



Sources : DGAFP – SDessi, enquêtes annuelles Bilan des recrutements.

Lecture : En 2000, 521 000 candidats se sont présentés à un concours externe de la fonction publique de l'État. En moyenne, cette année-là, 12,5 candidats se sont présentés pour un poste offert.

1 Attractivité de la fonction publique

La baisse tendancielle de la sélectivité n'est pas imputable à l'évolution du volume des recrutements. Le nombre de postes offerts aux recrutements externes n'a pas baissé mais il fluctue entre 25 000 et 60 000 postes depuis 1985. Malgré le développement de voies parallèles aux concours externes dans les années 2000 (Pacte, troisième concours, recrutement direct sans concours pour certains postes de catégorie C), les concours externes offrent un nombre de postes qui n'a pas chuté tendanciellement.

La sélectivité aux concours varie fortement selon les catégories. On retrouve les niveaux bas des périodes 1985-1993 et 2012-2018. La sélectivité pour les agents de catégorie A et pour les enseignants a des évolutions similaires entre ces deux périodes, mais à des niveaux différents en raison du volume de postes offerts beaucoup plus élevé pour les enseignants (huit fois plus en moyenne). La sélectivité augmente progressivement entre 1993 et 1997, pour ensuite rester à un niveau élevé pendant dix ans. La sélectivité des concours de catégorie B a augmenté de manière considérable dès 1993, avec un quasi-doublement des présents. La sélectivité reste à un niveau très important sur toute la période 1993-1997, pour baisser tendanciellement ensuite. Hors 1985, on retrouve deux périodes à la sélectivité élevée pour la catégorie C, dont celle qui va de 1993 à 1997. L'autre période, 2006 et 2007, se caractérise par la division par trois du nombre de postes offerts en comparaison des dix années précédentes.

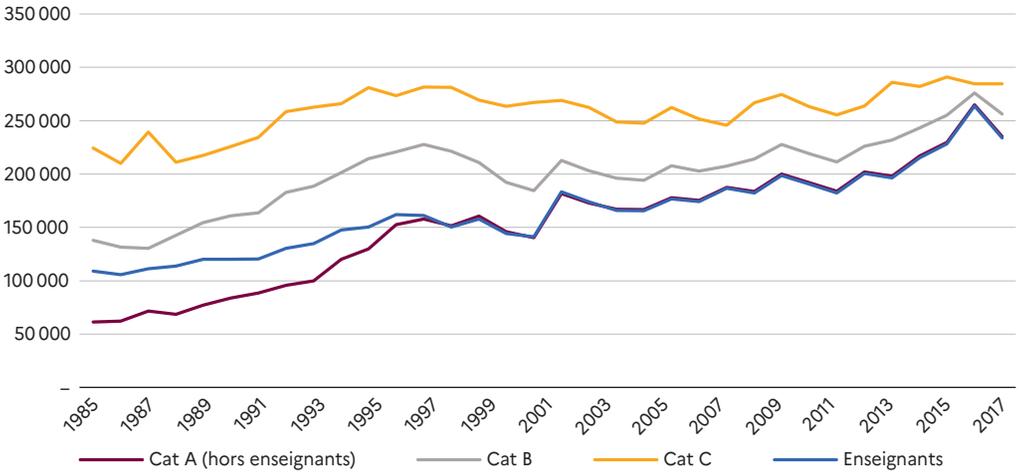
Les disparités entre concours peuvent être encore plus marquées. Ainsi, pour le concours externe de directeur des services de la police judiciaire, la sélectivité a dépassé les 120 candidats pour un admis. Le concours de secrétaire des Affaires étrangères a une sélectivité supérieure à 60 candidats pour un admis, en 2018. En revanche, d'autres concours tels que celui de professeurs des écoles de l'Éducation nationale ont une sélectivité plus faible. Avec un nombre de postes offerts important, plus de 11 000 en 2018, la sélectivité du concours de professeurs des écoles s'établit à 3 candidats présents pour un admis au concours externe.

La baisse de la sélectivité est liée à une fuite des candidats : le nombre d'inscrits et de présents aux concours externes diminue depuis le milieu des années 1990. De 1985 à 1990, le nombre de présents aux concours externes de la FPE, tout comme le nombre d'inscrits a baissé de moitié. Les inscriptions ont rebondi jusqu'au milieu des années 1990 pour dépasser les 980 000 inscrits. Depuis, malgré une légère hausse au début des années 2000, les présents et inscrits sont de moins en moins nombreux aux concours externes de la fonction publique.

En 30 ans, le vivier de jeunes diplômés, potentiels candidats, a pourtant crû presque continûment. Ainsi, pour les concours de catégorie A hors enseignants, le nombre de candidats potentiels a presque quadruplé entre 1985 et 2018 (**Figure D1-3**). Pour les concours d'enseignants et de catégorie B, le vivier de candidats potentiels a doublé. Pour les concours de catégorie C, le vivier a progressé de près de 30 %. Ces évolutions, plus fortes à mesure que la catégorie hiérarchique est plus élevée, s'expliquent principalement par l'élévation du niveau d'études moyen au fil des générations.

Quel rôle des déterminants économiques sur les candidatures dans la fonction publique de l'État ?

Figure D1-3 : Évolution du vivier de jeunes diplômés de même niveau que les agents recrutés par type de concours



Sources : Enquête emploi, Insee. Traitement DGAFP – SDessi.

Note : Le vivier correspond à une taille de cohorte composite. Celle-ci prend en compte à la fois les tailles de cohortes des jeunes sortant du système scolaire par niveau de diplôme ainsi que le niveau de diplôme des jeunes recrutés dans la fonction publique. Par exemple, pour les agents recrutés en catégorie B en 2005, 69 % des jeunes recrutés avaient un diplôme de niveau bac +3 et plus et 31 % un niveau bac à bac +2.

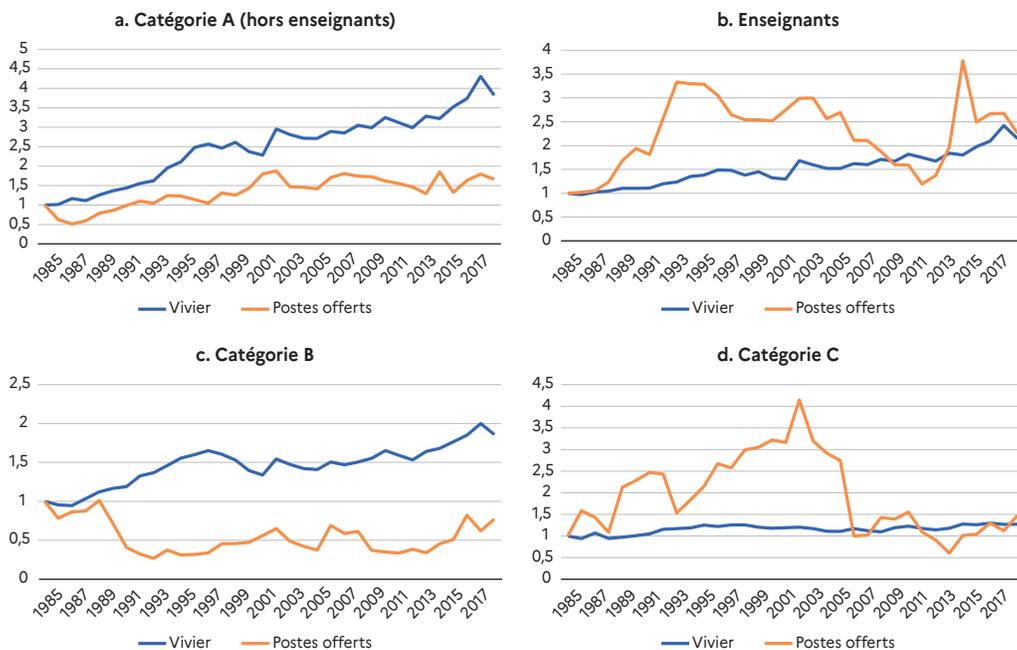
À comportement inchangé des jeunes diplômés, la sélectivité des concours de catégorie B et A hors enseignants aurait dû croître. En effet, le nombre de postes offerts aux concours de catégorie B a été divisé par deux à la fin des années 1980 et s'est stabilisé depuis (Figure D1-4). Face à un vivier de candidats potentiel en hausse, la sélectivité de ces concours aurait dû augmenter. Pour les concours de catégorie A hors enseignants, la sélectivité aurait également dû croître : le nombre de postes offerts a doublé face à un quadruplement du vivier de candidats.

Pour les concours d'enseignants, de fortes fluctuations transitoires du nombre de postes offerts se traduisent par une forte variabilité de la sélectivité. À la fin des années 1980 et dans les années 2010, la sélectivité est à un niveau similaire. Ceci correspond au fait que le vivier et le nombre de postes offerts sont à des niveaux comparables sur ces deux périodes. Entre les deux, un triplement transitoire du nombre de postes offerts a été suivi par une hausse encore plus marquée des présences aux concours et donc une hausse transitoire de la sélectivité.

Pour les concours de catégorie C, à comportement de candidature inchangé, la sélectivité aurait dû baisser de 1985 à 2004. Le nombre de places aux concours de catégorie C a augmenté sur la période 1985-2004 tandis que le vivier de candidats a peu progressé. La sélectivité aurait ainsi dû baisser tendanciellement, elle a pourtant été marquée par de fortes variations sans baisse tendancielle. La chute du nombre de postes offerts à cette date provient de la transformation du corps des gardiens de la paix en corps de catégorie B. Le niveau du nombre de postes offerts est ensuite resté relativement stable, tout comme le vivier de candidats et dans une moindre mesure la sélectivité.

1 Attractivité de la fonction publique

Figure D1-4 : Évolution par catégorie de concours du nombre de postes offerts et du vivier de jeunes diplômés de même niveau que les agents recrutés



Sources : DGAFP – SDess, enquêtes annuelles Bilan des recrutements et Enquête emploi, Insee. Traitement DGAFP-SDess.

Note : Pour comparer les évolutions, les tailles de viviers et les nombres de postes offerts ont été ramenés en base 1 en 1985.

Les agents recrutés sur des postes de catégorie C sont les plus exposés au chômage. Le marché du travail pour les jeunes diplômés a subi de nombreuses modifications. Les taux de chômage des jeunes sortants du système scolaire, candidats potentiels à un concours de la fonction publique de l'État, ont fluctué en fonction des cycles économiques quel que soit le type de concours (Figure D1-5). Ainsi, pour toutes les catégories de concours, on observe une hausse du taux de chômage au début des années 1990 ou encore après la crise de 2009. Le chômage contrefactuel des nouveaux fonctionnaires de catégorie C a toujours été d'un niveau bien supérieur à celui observé pour les autres catégories de concours. Fougère et Pouget (2003) ont mis en évidence que sur la période 1980-2000, la sélectivité des concours externes était liée aux taux de chômage. Hagège et Thuilliez (2018) ont montré que la sécurité de l'emploi faisait partie des motivations de 7 candidats à la fonction publique sur 10 parmi la génération sortie du système scolaire en 2013 (Encadré 1).

Encadré 1 : (Des)intérêt des jeunes pour la fonction publique¹

Plus d'un jeune sur dix a participé à au moins un concours de la fonction publique trois ans après la fin de ses études. La fonction publique de l'État est le versant qui attire le plus de jeunes : 6,5 %, contre 2,5 % pour la fonction publique hospitalière et 2,2 % pour la fonction publique territoriale. Si plus de la moitié d'entre eux (56 %) n'ont présenté qu'un seul concours, 23 % en ont passé deux, 12 % trois et 9 % ont candidaté à quatre concours ou plus. La vocation est un paramètre distinguant la majorité des candidats des non-candidats. Mais les motivations des jeunes à intégrer la fonction publique restent multiples et intègrent des considérations salariales, de perspectives de carrière, de disponibilité/sécurité de l'emploi.

Des candidats intéressés par le métier et le service public

L'intérêt du métier est la première motivation pour passer un concours de la fonction publique. Elle est ainsi mise en avant par plus de neuf candidats sur dix. Les trois quarts des candidats évoquent également l'intérêt pour le service public et l'action publique, 69 % la sécurité de l'emploi et, dans des proportions similaires, les perspectives ultérieures (concours internes, mobilité géographique...). D'autres motivations moins fréquentes ont également été retenues : le niveau de salaire jugé attractif (cité par 35 % des candidats), le fait d'avoir des difficultés à trouver un emploi dans le secteur privé (par 21 %), ne pas être trop éloigné de son lieu de résidence (par 16 %) ou encore parce que le concours était mutualisé avec un autre concours (par 5 %).

La typologie réalisée sur leurs motivations de participation met en évidence trois grands groupes de candidats. Les premiers ont une « vocation pour le métier » et sont relativement désintéressés par la rémunération (51 % d'entre eux ; cette classe compte davantage d'aspirants enseignants et de jeunes travaillant dans la fonction publique trois ans après leur sortie du système éducatif). Les seconds marquent un « intérêt général pour la fonction publique » et le statut de fonctionnaire (37 % ; davantage candidats aux concours de catégories B et C, originaires des DROM et devenus employés ou employés qualifiés trois ans après la fin de leurs études). Les derniers se présentent aux « concours par défaut » (12 % ; plus souvent candidats aux concours de catégorie C, moins diplômés, issus de familles précaires et occupant encore un CDD trois ans après la fin de leurs études) (Figure D1.E1-1).

Des non-candidats déjà en emploi et sans appétence pour le service public

L'étude se penche également, et ce pour la première fois, sur les raisons de non-candidature aux concours de la fonction publique.

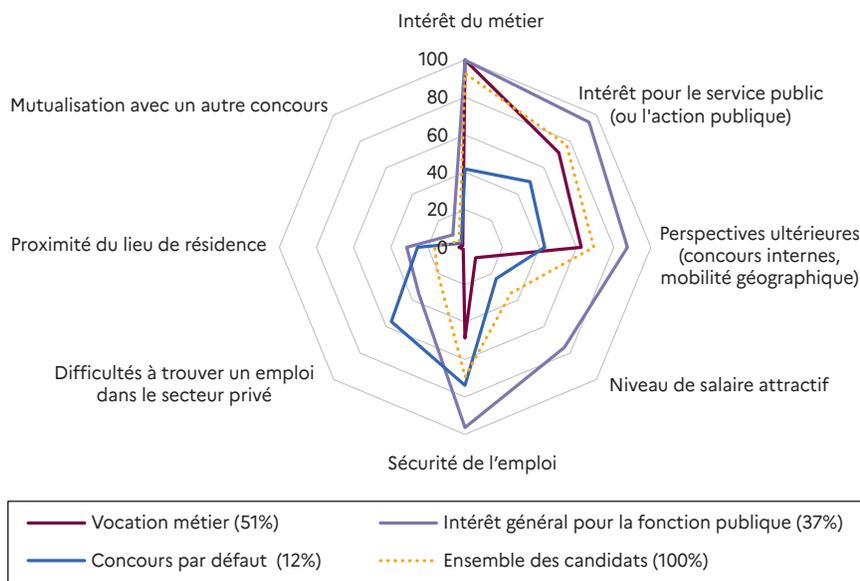
La raison de non-participation la plus fréquemment citée est le fait d'être en emploi dès la fin des études (48 % des non-candidats l'indiquent). Suivent l'absence d'intérêt pour le service public (41 %), les concours jugés trop sélectifs (21 %), le fait de ne pas être suffisamment diplômé pour les concours visés (17 %) et, dans des proportions similaires, de considérer les salaires pas assez attractifs, le fait d'avoir une mauvaise image de la fonction publique (12 %), ou encore l'absence, à proximité du lieu de résidence, de concours organisé (11 %) ou de poste de fonctionnaire disponible (9 %). Enfin, quelques non-candidats déclarent n'avoir jamais pensé à passer de concours (4 %) ou être en manque d'informations pratiques sur les concours de la fonction publique (2 %).

¹ Cet encadré résume certains des principaux résultats de l'étude d'Hagège et Thuilliez (2018). Cette étude repose sur l'enquête Génération 2013, menée par le Céreq en 2016, qui cible les jeunes ayant quitté pour la première fois le système éducatif au cours ou à l'issue de l'année scolaire 2012-2013, et les interroge trois ans plus tard sur leur début de parcours professionnel. En particulier, en 2016, un module complémentaire « Concours et attractivité de la fonction publique » a été financé par la DGAFP.

1 Attractivité de la fonction publique

Figure D1.E1-1 : Motivations des candidats aux concours de la fonction publique selon les groupes de motivation*

(en %)



Source : Enquête 2016 auprès de la Génération 2013, Céreq. Traitement DGAFP - Sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Jeunes de la génération 2013 candidats, au plus tard trois ans après la fin de leurs études, à au moins un concours permettant de devenir fonctionnaire; France entière.

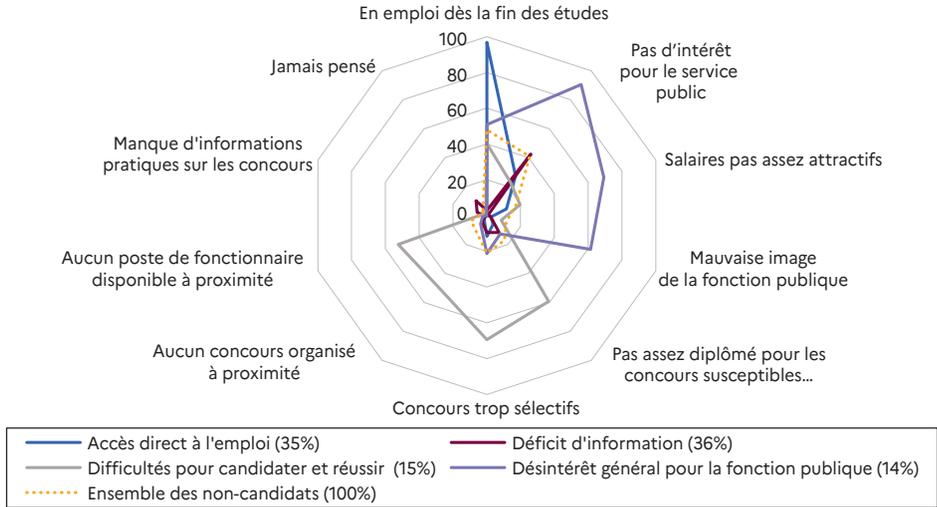
*Dans l'enquête, chaque primo-sortant candidat est invité à renseigner ses motivations concernant un seul concours sélectionné aléatoirement parmi les cinq derniers présentés.

Lecture : Parmi les primo-sortants du système éducatif en 2012-2013 ayant participé, au plus tard trois ans après, à un concours par « intérêt général pour la fonction publique » (soit 37 % des candidats), 96 % déclarent la « sécurité de l'emploi » comme source de motivation à la participation. En moyenne, parmi l'ensemble des candidats, ils sont 69 % à indiquer ce motif de candidature.

La typologie de ces jeunes selon leurs raisons de non-candidature distingue quatre grands groupes. Ceux du premier groupe ont connu un « accès direct à l'emploi » (35 % de l'ensemble des non-candidats ; davantage de diplômés du supérieur). Ceux du deuxième apparaissent plus fréquemment en « déficit d'information » sur les concours (36 % ; plus souvent non-diplômés, chômeurs et en reprise d'études trois ans après leur sortie du système éducatif). Ceux du troisième mettent en avant des « difficultés pour candidater et réussir » (15 % ; davantage de jeunes peu ou pas diplômés, originaires d'outre-mer et de chômeurs trois ans après la fin de leurs études). Ceux du dernier ont une mauvaise image générale de la fonction publique et des rémunérations (14 % ; davantage de diplômés d'un bac +5, originaires de la région parisienne, avec des parents plus souvent cadres) [Figure D1.E1-2].

Quel rôle des déterminants économiques sur les candidatures dans la fonction publique de l'État ?

Figure D 1.E1-2 : Principales raisons de non-candidature à un concours de la fonction publique selon les groupes de motifs (en %)

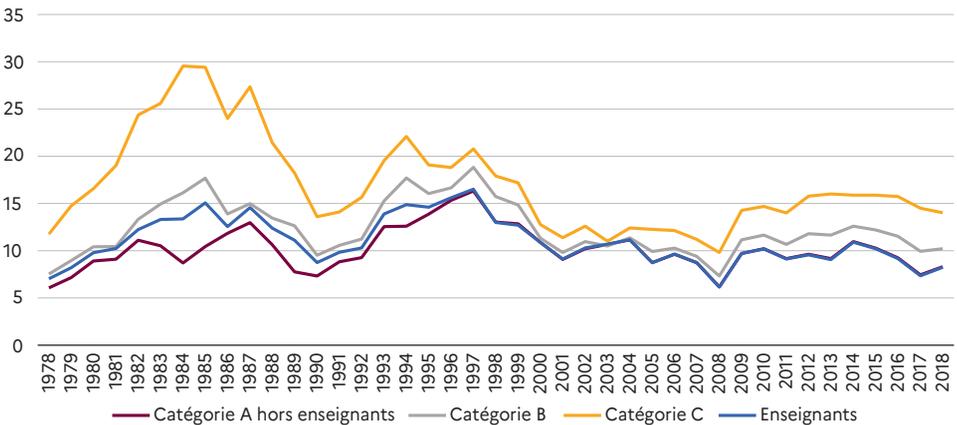


Source : Enquête 2016 auprès de la Génération 2013, Céreq. Traitement DGAFP - Sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Jeunes de la génération 2013 non candidats, au plus tard trois ans après la fin de leurs études, à un concours permettant de devenir fonctionnaire; France entière.

Lecture : Parmi les primo-sortants du système éducatif en 2012-2013 n'ayant jamais participé, au plus tard trois ans après, à un concours par « désintéret général pour la fonction publique » (soit 14 % des non-candidats), 61 % déclarent avoir une « mauvaise image de la fonction publique » comme raison de non-candidature. En moyenne, parmi l'ensemble des non-candidats, ils sont 12 % à indiquer ce motif de non-participation.

Figure D1-5 : Évolution du taux de chômage de jeunes diplômés de même niveau que les agents recrutés par type de concours



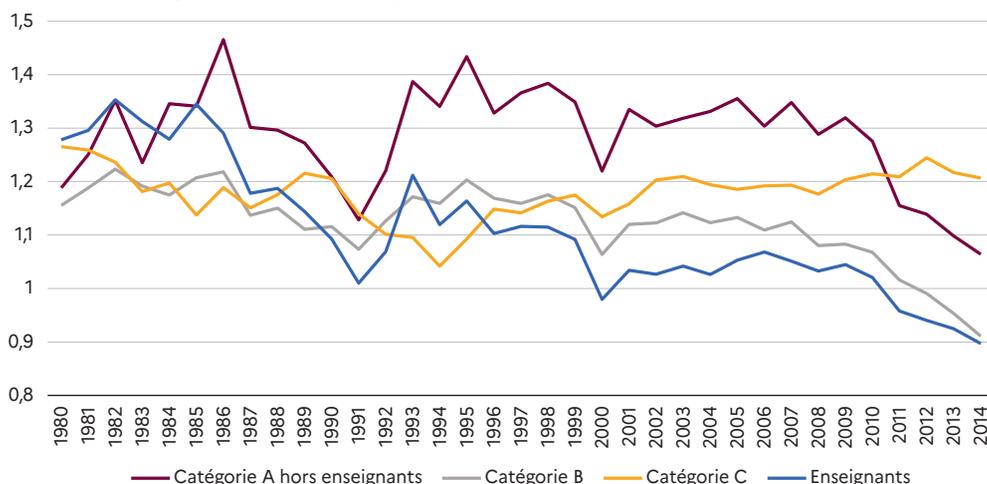
Sources : Enquête emploi, Insee. Traitement DGAFP- SDessi.

Note : Le taux de chômage est un taux de chômage composite. Il est calculé comme la moyenne des taux de chômage pondérée par la part de chaque niveau de diplôme parmi les agents récemment recrutés. Ainsi le taux de chômage des catégories B en 1990 correspond à la moyenne pondérée du taux de chômage de jeunes actifs (moins de 4 ans d'ancienneté sur le marché du travail) et diplômés de bac +3 et plus (poids de 0,44), de celui des bac à bac +2 (0,55) et de celui des sans-diplôme ou titulaires d'un diplôme inférieur au bac (poids de 0,01).

1 Attractivité de la fonction publique

Opter pour un début de carrière dans le public peut être lié au différentiel de rémunération avec le secteur privé. Fougère et Pouget (2003) concluent que la différence de salaires entre le public et le privé impacte le nombre de candidatures pour les concours de catégorie A. Hagège et Thuilliez (2018) observent aussi qu'un niveau de salaire attractif fait partie des motivations d'un tiers des candidats aux concours de la fonction publique. Dans les années 1980, les salaires proposés par le secteur public sont supérieurs à ceux proposés dans le secteur privé. Mais pour les agents de catégories A et B, ce rapport évolue défavorablement pour le secteur public. Notamment pour les enseignants où, à partir de 2010, les salaires proposés par le secteur privé seraient supérieurs à ceux proposés par le secteur public (Figure D1-6).

Figure D1-6 : Rapport entre salaire public et salaire privé des jeunes diplômés de même niveau que les agents recrutés par type de concours



Source : Déclaration annuelle de données sociales (DADS). Traitement DGAFP-SDess.

Note : Les salaires médians sont composites. Dans le secteur privé, est pris en compte le salaire médian des jeunes actifs (de un à quatre ans de présence sur le marché du travail) par niveau de diplôme. Dans la fonction publique, sont utilisés les salaires médians par âge, pondérés par la répartition par âge des nouveaux fonctionnaires recrutés.

Lecture : En 2014, le salaire médian des jeunes intégrant la fonction publique de l'État en catégorie C est 1,2 supérieur au salaire médian des jeunes actifs avec un niveau de diplôme comparable dans le secteur privé.

Encadré 2 : Les vingt-quatre concours étudiés

Le nombre de candidats inscrits, présents, admis, recrutés et le nombre de postes offerts aux concours de la FPE proviennent de l'enquête administrative « Bilan des recrutements », réalisée chaque année par la sous-direction des études et des statistiques de la DGAFP auprès des ministères et des établissements publics scientifiques et techniques de la FPE ainsi que des données récoltées par la Depp pour les concours d'enseignants. La modélisation se concentre sur vingt-quatre concours externes sur épreuves, dont les données sont disponibles sur une période longue, de 1980 à 2018, ainsi que sur quatre concours d'enseignants dont les données sont disponibles depuis le début des années 1990. Sur la période 1980 à 2018, les vingt-quatre concours externes représentent en moyenne 49 % des postes offerts (1/3 des concours de catégorie A hors enseignants, la moitié des enseignants, un quart des catégories B et 3 postes sur 5 en catégorie C).

Quel rôle des déterminants économiques sur les candidatures dans la fonction publique de l'État ?

Figure D1.E2-1 : Caractéristiques des vingt-quatre principaux concours étudiés sur 1980-2018

Corps	Moyennes sur 1980-2014				
	Postes offerts	Inscrits	Présents	Admis	Sélectivité (présents/admis)
Catégorie A (hors enseignants)					
Attaché de l'Insee	32	1 252	848	33	26
Commissaire de police	32	1 091	587	32	18
Élève des instituts régionaux d'administration	306	4 622	2 468	303	8
Ingénieur des travaux public de l'État	120	6 037	5 293	122	43
Officier de police ⁽¹⁾	103	5 327	3 684	169	22
Inspection du travail	39	1 500	415	40	10
Personnel de catégorie A des douanes	101	3 370	1 727	100	17
Personnel de catégorie A du Trésor	140	3 678	1 907	137	14
Secrétaire des Affaires étrangères ⁽²⁾	10	628	258	10	25
Enseignants					
Professeur agrégé	5 655	33 706	27 365	5 150	5
Professeur certifié	6 719	41 922	30 164	5 733	5
Professeur d'éducation physique et sportive ⁽³⁾	827	nd	4 086	828	5
Professeur du second degré ⁽³⁾	8 550	nd	34 921	7 211	5
Professeur de l'enseignement technique ⁽³⁾	1 037	nd	4 521	903	5
Professeur de lycée professionnel ⁽³⁾	1 963	nd	10 689	1 840	6
Catégorie B					
Contrôleur de l'Insee	203	10 624	6 032	243	25
Contrôleur des Finances publiques ⁽⁴⁾	298	15 532	8 995	357	25
Géomètre du cadastre	24	825	432	25	17
Greffier des cours et tribunaux	85	2 627	1 357	99	14
Technicien d'agriculture	72	1 736	946	73	13
Technicien supérieur du développement durable ⁽⁵⁾	115	2 824	1 470	118	12
Catégorie C					
Gardien de la paix ⁽⁶⁾	2 022	38 779	24 525	2 804	9
Agent administratif des finances publiques	708	33 162	20 447	981	21
Surveillant d'administration pénitentiaire	609	19 840	11 738	846	14

Sources : DGAFP – SDessj, enquêtes annuelles Bilan des recrutements.

(1) Le corps correspondant aux officiers de police est passé de B en A en 1995.

(2) Anciennement corps des secrétaires adjoints des Affaires étrangères.

(3) Moyenne sur 1989-2014.

(4) Ancien corps regroupant contrôleur du Trésor et contrôleur des impôts.

(5) Ancien corps des techniciens des travaux publics de l'État.

(6) Le corps des gardiens de la paix a changé de catégorie en 2004, passant de la catégorie B à la catégorie A.

nd : non disponible

1 Attractivité de la fonction publique

Évaluation de l'effet des facteurs économiques et démographiques sur le nombre de candidats

La suite de cette étude a pour objectif de mesurer l'importance respective de plusieurs facteurs sur le nombre de candidats aux concours externes de la FPE, notamment du taux de chômage, du différentiel de salaire en début de carrière avec le secteur privé, de la taille du vivier de sortants d'études pouvant se présenter aux concours mais aussi du nombre de postes ouverts aux concours. Pour décrire l'effet « toutes choses égales par ailleurs » de ces variables, nous reproduisons les régressions de Daussin-Benichou et al. (2015) sur un échantillon mis à jour et complété de vingt-quatre concours. Nous pouvons ainsi décrire les effets de chocs de court et de long terme sur les variables explicatives (**Figure D1-7**) et vérifier si les effets précédemment estimés restent identiques depuis la sortie de la crise de 2008.

Concours d'enseignants

Les candidats aux concours d'enseignants s'adaptent peu à la sélectivité du concours. Une hausse de 2 % du nombre de sortants du système scolaire impliquerait une année plus tard une hausse symétrique de 2 % du nombre de candidats et donc une hausse de la sélectivité des concours. Une hausse de 10 % du nombre de postes offerts conduirait immédiatement à une hausse de seulement 4 % du nombre de candidats présents aux concours, entraînant une baisse de la sélectivité,

Salaires et chômage ont une influence directe sur le nombre de candidats. Une hausse de 1 % du salaire proposé par la fonction publique par rapport au privé conduirait à une hausse de 0,2 % du nombre de candidats aux postes d'enseignants. La hausse de 1 point du taux de chômage induirait une hausse de 4 % du nombre de candidats à court terme et de 14 % à long terme.

À long terme, le nombre de candidats présents aux concours d'enseignants s'adapte à l'offre de poste. Ainsi, une hausse de 10 % du nombre de postes offerts conduirait à une augmentation du même ordre du nombre de candidats, laissant la sélectivité inchangée.

Concours de catégorie A

Le nombre de candidats aux autres concours de catégorie A est lié au niveau de salaire et au taux de chômage. Pour les concours de catégorie A hors enseignants, une hausse de 1 % du salaire relatif des fonctionnaires de catégorie A en début de carrière comparé aux salaires dans le secteur privé entraînerait une hausse de 1 % du nombre de candidats sur ces postes. Une hausse de 1 point du taux de chômage conduirait à une hausse de 3 % du nombre de candidats.

La démographie, à travers le nombre de candidats potentiels, n'influe pas de façon significative sur le nombre de candidats présents.

Une hausse de 10 % du nombre de postes offerts conduirait à une hausse de 3 % du nombre de candidats à court terme. Sur le long terme, cette hausse du nombre de postes offerts conduirait à une légère baisse de la sélectivité, puisqu'elle ne conduirait qu'à une hausse de 8 % du nombre de candidats.

Concours de catégorie B

Le nombre de candidats aux concours de catégorie B est particulièrement sensible aux conditions sur le marché du travail. Pour les concours de catégorie B, une hausse de 1 % du salaire relatif du secteur public conduirait à une hausse de 1 % du nombre de candidats alors qu'une hausse de 1 point du taux de chômage conduirait à une hausse de 9 % du nombre de présents aux concours à court terme et à une hausse de 22 % du nombre de candidats à long terme.

D'un point de vue démographique, le nombre de candidats augmenterait au même rythme que le nombre de jeunes diplômés sortant du système scolaire. À long terme, la part des candidats parmi une génération resterait inchangée puisque le nombre de candidats évoluerait proportionnellement à la taille du vivier.

Quel rôle des déterminants économiques sur les candidatures dans la fonction publique de l'État ?

Une augmentation de 10 % du nombre de postes offerts conduirait à une hausse de 4 % du nombre de candidats la même année. Mais sur le long terme, comme pour les concours d'enseignants, la sélectivité resterait inchangée.

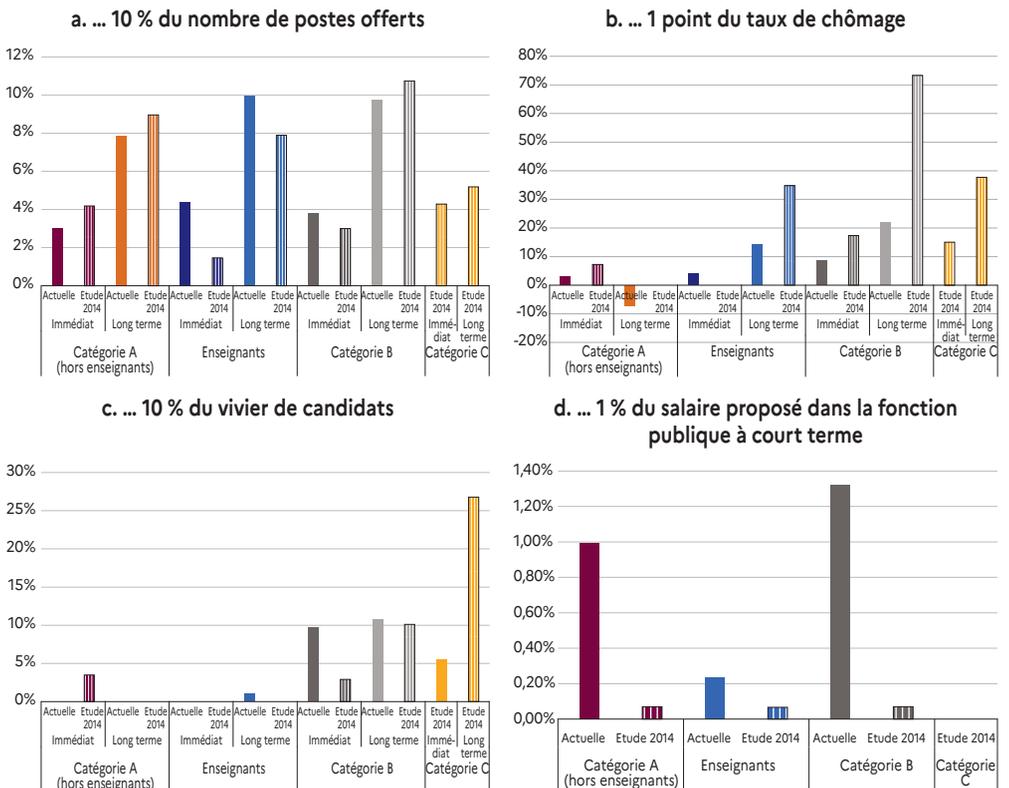
Concours de catégorie C

Pour les concours de catégorie C, l'étude de 2015, n'a pas été prolongée car le principal concours de catégorie C, étudié (gardien de la paix) est, depuis 2004, un concours de catégorie B. Les résultats présentés ici sont ceux obtenus sur la période 1980-2011.

Une hausse de 1 point du taux de chômage conduirait à une hausse immédiate de 15 % du nombre de candidats aux concours de catégorie C, soit la plus forte hausse parmi les différents concours. À long terme, une hausse de 1 point du taux de chômage conduirait à une hausse de 38 % du nombre de candidats. Le salaire relatif, lui, n'a pas d'impact significatif sur le nombre de candidats.

D'un point de vue démographique, une hausse de 10 % du vivier de candidats amènerait à une hausse de 5 % du nombre de candidats à court terme et de 27 % à long terme. Sur le long terme, le nombre de candidats ne s'ajusterait pas au nombre de postes offerts : une hausse du nombre de postes offerts conduirait à une hausse de la sélectivité.

Figure D1-7 : Impact à court et à long terme d'une hausse de ...



Sources : DGAFP-SDessi, enquêtes annuelles Bilan des recrutements ; Insee, enquêtes emploi, DADS Echantillon démographique permanent.
 Champ : Vingt-quatre principaux concours externes de la FPE organisés entre 1980 et 2014 et tous les concours d'enseignants entre 1990 et 2014.

1 Attractivité de la fonction publique

Bibliographie

- Daussin-Benichou J.-M., Idmachiche S., Leduc A. et Pouliquen E. (2015), « Les déterminants économiques de l'attractivité de la fonction publique de l'État », Document de travail-DESE n° G2015/09, Insee.
- Daussin-Benichou J.-M., Idmachiche S., Leduc A. et Pouliquen E. (2015), « Souhaiter entrer dans la fonction publique de l'État : Quel rôle des déterminants économiques ? », *France portrait social*, édition 2015
- Hagège C. et Thuilliez M. (2018), « Qui sont les jeunes qui participent aux concours de la fonction publique et quelles sont leurs motivations ? », Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2018.
- Fougère D. et Pouget J. (2003), « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique » *Économie et Statistique*, n° 369-370, Insee.
- Kermesse R. et Rémila N. (2013), « Les trajectoires professionnelles des agents de la Fonction publique de l'État », *Emploi et Salaires*, coll. « Insee Références ».
- Audier F. (2000), « La transmission du statut dans la Fonction publique », *Économie et Statistique*, n° 337-338, Insee.
- Bounakhla N. (2013), « Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale en 2011 », Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2013.
- Clerc M.-É., Monso O. et Pouliquen E. (2011), « Les inégalités entre générations depuis le baby-boom », *L'Économie française*, coll. « Insee Références ».
- Flachère M. et Pouliquen E. (2014), « Déclassés du public, déclassés du privé : des profils et des opinions proches », *Bien ou mal payés ? Les travailleurs du public et du privé jugent leurs salaires*, Cepremap, Éditions rue d'Ulm.
- Meurs D. et Audier F. (2004), « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? », *Revue française d'administration publique* 3/2004.
- Pouget J. (2005), « Secteur public, secteur privé : éléments de comparaisons salariales », *Les salaires en France*, coll. « Insee Références ».
- Goux D. et Maurin E. (2008), « Les enseignants, leur rémunération et leur niveau de vie, 1982-2005 » Document de travail, Cepremap.
- Bouzidi B., Jaaidane T. et Gary-Bobo R. (2007), « Les traitements des enseignants français, 1960-2004 : La voie de la démoralisation ? », *Revue d'économie politique*.
- Terrier C. (2014), « L'attractivité des concours de recrutement des enseignants du second degré : une étude rétrospective », *Note d'Information*, n° 24, Depp.

2. L'insertion des jeunes dans la fonction publique de l'État entre 1991 et 2015 : constances et changements¹

Aurélie PEYRIN
Camille SIGNORETTO
LEST, AMU – CNRS

Depuis vingt-cinq ans, le système d'emploi public s'est profondément transformé : une nouvelle forme de régulation de l'emploi, contractuelle (réservée aux CDD et contrat à durée indéterminée – CDI – de droit public), y coexiste désormais avec la traditionnelle régulation statutaire. Parallèlement, la dynamique des recrutements statutaires s'est inversée sur la période : après une phase d'essor de l'emploi public, les recrutements ont été réduits de moitié, la période récente marquant un rebond. Dès lors, se pose la question de l'impact de ces changements sur les modes d'insertion des jeunes dans la fonction publique de l'État.

Cette étude analyse donc les débuts de parcours dans la fonction publique de l'État de jeunes recrutés entre 1991^{et} 2015, en exploitant le panel « tous salariés » de l'Insee. La part des jeunes démarrant leur parcours dans la fonction publique de l'État (FPE) est à hauteur de 4 %, au même niveau en 2015 qu'au début des années 1990. En revanche, la part des jeunes entrant dans la FPE directement avec le statut de fonctionnaire a été divisée par deux entre les deux périodes, passant de 24 % à 10 %. Dans le secteur public, comme dans le privé, le contrat à durée déterminée constitue ainsi la norme d'embauche sur le marché du travail.

Un changement de régulation de l'emploi public depuis les années 2000

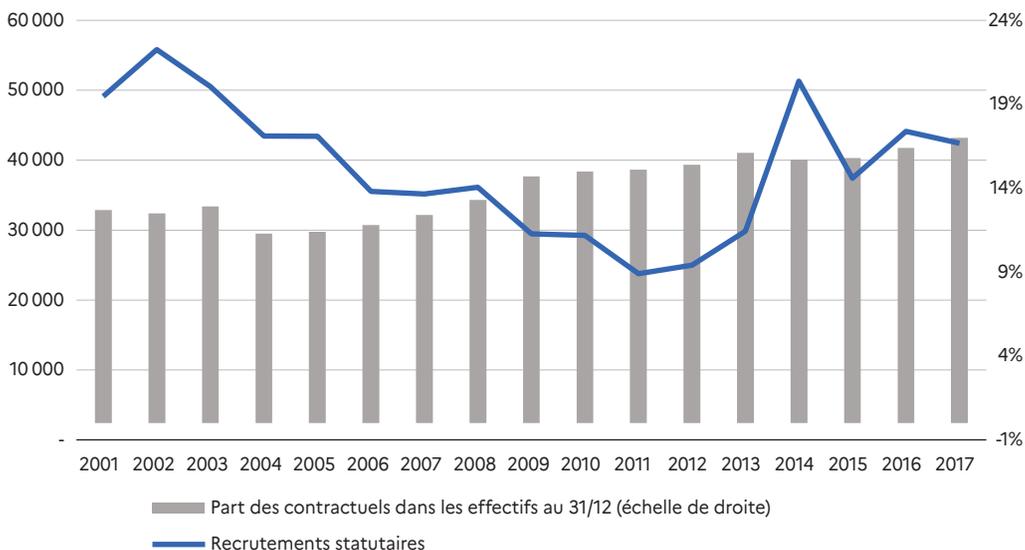
La fonction publique, et en particulier la fonction publique de l'État, a longtemps pu être décrite comme un « marché interne » (Audier, 1997 ; Parent et *al.*, 2003) auquel on accède après la fin des études par des portes d'entrée constituées de concours assis sur des niveaux de recrutements précis, et où l'on fait carrière toute sa vie suivant une progression au rythme prévu par des dispositions réglementaires (Doeringer et Piore, 1971 ; Petit, 2004). Or, les statistiques publiées chaque année dans le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* dressent un tableau très différent du fonctionnement de ce marché du travail sur la période plus récente : prédominance des recrutements par contrat au détriment des recrutements statutaires et évolution très irrégulière du nombre de recrutements par concours externes (**Figure D2-1**) ; mais aussi élévation de l'âge moyen à l'entrée dans la fonction publique, notamment en raison de l'augmentation régulière de la part des agents ayant une expérience professionnelle préalable dans le secteur privé (Kerjosse et Remila, 2013). Ces éléments donnent à penser que, dans le contexte actuel, les jeunes entrants devraient accéder encore plus qu'avant à l'emploi public sans le statut de fonctionnaire, et qu'ils demeureraient de plus en plus longtemps

¹ Ce texte est extrait d'un rapport d'étude financée par l'Injep : Peyrin A., Signoretto C., Joubert L. (2020), *L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État, 1991-2015*, INJEPR-2020/09 [en ligne : https://injep.fr/wp-content/uploads/2020/09/rapport-2020-09-LEST_Peyrin.pdf]

2 Attractivité de la fonction publique

dans un sas d'emplois temporaires fonctionnant comme une file d'attente sans aucune garantie d'accès au statut².

Figure D2-1 : Flux et structure des recrutements statutaires dans la FPE



Sources : Pour les données sur les recrutements statutaires, enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP – Sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information ; pour les données sur la part des contractuels, flux entrant dans la fonction publique de l'État : Insee Première n° 1544, 1640 et 1741. Séries longues publiées sur le site de la DGAFP.

Définition : Ensemble des recrutements statutaires, c'est-à-dire recrutements externes avec et sans concours, concours unique, troisième concours, Pacte, y compris les concours d'administrateurs et d'attachés de la fonction publique de l'État (IRA et ENA).

Note : Avant 2004, les données étaient produites de façon bisannuelle, ce qui explique l'absence de chiffres pour la part des contractuels dans les effectifs en 2003.

Outre ces variations de volume et de structure des recrutements, les cadres institutionnels ont parallèlement évolué, contribuant à transformer l'espace des carrières possibles pour les jeunes entrant dans la fonction publique. Les deux grandes réformes organisationnelles du quinquennat 2007-2012, la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la réorganisation territoriale de l'État (REATE), ont été accompagnées d'un important volet ressources humaines. La diminution du nombre de fonctionnaires titulaires en était l'objectif quantitatif le plus frappant : la **Figure D2-1** montre en effet la chute continue des recrutements statutaires après 2007 – même si elle avait commencé en 2002, dès le début du quinquennat précédent. Sur le plan qualitatif, d'importantes réformes de la formation professionnelle et de la mobilité des fonctionnaires ont aussi été mises en place³ pour accompagner les conséquences de la réorganisation des administrations centrales et déconcentrées sur les agents, notamment ceux dont les postes étaient supprimés par les fusions de services. Pour autant, ces importantes réformes de la gestion des fonctionnaires n'ont pas remis en cause l'édifice statutaire de la fonction publique : la transformation du système d'emploi public s'est en effet opérée de manière plus discrète, à travers l'institutionnalisation d'un régime d'emploi à part entière pour les agents contractuels de droit public.

Depuis 2005, les employeurs publics ne peuvent juridiquement plus renouveler des CDD de droit public au-delà de six ans ; en contrepartie, ils sont autorisés à transformer ces CDD en CDI de droit public, et même

² Cette période d'attente peut se révéler favorable à la réussite des concours lorsqu'elle permet la formation et l'accumulation en capital humain spécifique, comme le montre l'exemple des candidats aux concours de l'enseignement (Danner et Giret, 2016).

³ La loi n° 2007-148, dite de « modernisation de la fonction publique » et la loi n° 2009-972 de « mobilité et parcours professionnels dans la fonction publique » en sont les principales traductions.

à recruter directement en CDI depuis 2012 (sauf les collectivités territoriales)⁴. Il est donc désormais possible d'avoir un emploi stable dans la fonction publique sans avoir le statut de fonctionnaire, mais sans les mêmes droits à la carrière que les agents titulaires du statut – en particulier l'avancement automatique à l'ancienneté. Deux décrets parus en 2014 ont redéfini les relations d'emploi des agents non titulaires avec l'État employeur, parachevant l'édification d'une régulation spécifique de l'emploi contractuel dans la fonction publique (Peyrin, 2019)⁵. Autrement dit, deux formes de régulation de l'emploi et des carrières coexistent aujourd'hui dans la fonction publique de l'État, permettant aux employeurs publics qui en relèvent de pratiquer une « segmentation interne » de leur main-d'œuvre (Gazier et Petit, 2019 ; Valette, 2007).

Ainsi, les cohortes successives de jeunes sortant du système éducatif entrent sur le marché du travail, et notamment sur le marché de l'emploi public, dans des contextes bien différents.

Ce que l'on sait sur la place de l'emploi public dans les parcours professionnels des jeunes

D'après la littérature statistique et économique, l'emploi public a toujours représenté un débouché pour les jeunes entrant sur le marché du travail : en 2007, 14 % de la génération 2004 en emploi travaillait par exemple dans la fonction publique. Précisément, pour 12 % des jeunes en emploi de cette génération, la première embauche s'est effectuée dans la fonction publique, et 20 % y avaient travaillé au moins une fois au cours de leurs trois premières années d'insertion (Idmachiche, 2010). Plus globalement, la part des jeunes actifs (28-32 ans) dans le secteur public a baissé de plus de 8 points de pourcentage entre 1982 et 2002, passant de 34 % à 26 % (Gollac et Huguée, 2015). La baisse de la sélectivité des concours de recrutement externe dans les corps de fonctionnaires de l'État, qui reflète directement la baisse du nombre de candidats par poste offert⁶, laisse penser que l'emploi public est donc moins attractif. Mais l'attractivité des concours dépend également de déterminants économiques (voir article D1) : le nombre de candidats augmentant avec le taux de chômage des jeunes, le nombre de sortants du système éducatif et le nombre de postes offerts (Daussin-Benichou *et al.*, 2015), il est possible que certains jeunes aient renoncé à se présenter face à la forte baisse des postes offerts dans les corps de l'État entre 2001 et 2011 (Figure D2-1).

La part des fonctionnaires dans l'emploi des jeunes a elle aussi diminué au cours du temps : cinq ans après l'entrée sur le marché du travail, cette part a baissé de 9 % pour la génération sortant du système éducatif en 1992 à 4 % pour la génération 2010 (Bonnet *et al.*, 2018). Longtemps plus importante pour les jeunes diplômés du supérieur (Audier, 1997), cette part a également diminué dans cette population, passant de 15 % des jeunes diplômés du supérieur de la génération 1992 à 6 % de la génération 2010 (Bonnet *et al.*, 2018). En réalité, comme dans le privé, l'accès des jeunes aux emplois publics se fait sur des emplois temporaires : parmi les 14 % de jeunes en emploi de la génération 2004 travaillant dans la fonction publique, 45 % étaient en CDD, cette part atteignant 64 % dans la fonction publique hospitalière (Idmachiche, 2010)⁷. Cette précarisation des modes de recrutement peut, elle aussi, contribuer à la baisse de l'attractivité de la fonction publique, notamment pour les jeunes des catégories populaires qui venaient y chercher un emploi stable et la possibilité d'une carrière (Huguée, 2011).

Une partie des agents publics entrés comme contractuels deviennent cependant titulaires par la suite – en moyenne un sur dix chaque année, quel que soit l'âge (Ba et Pons, 2019), en utilisant pour cela les différentes voies à leur disposition : concours internes et notamment dispositifs de titularisation proposant des voies

4 Si la loi n° 2012-347, dite Loi Sauvadet, est souvent présentée comme le plan de titularisation le plus récent, elle marque surtout la généralisation de la « cédésation » comme solution alternative à la titularisation pour « sécuriser » les parcours professionnels des contractuels.

5 La possibilité d'accéder au CDI a-t-elle remplacé la titularisation ? Le panel ne permet pas de différencier les CDD des CDI pour la fonction publique de l'État.

6 La sélectivité a été divisée par deux entre 2011 et 2018, passant de 12 % à 6 % environ, cf. Sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information, 2020, « Les recrutements de fonctionnaires de l'État en 2018 », *Stats Rapides* n°62, DGAFF.

7 En 2014, 30 % des agents civils de l'État hors enseignants sont employés sous contrat. Cette situation concerne la majorité des débutants : 74 % des agents publics ayant moins de 10 ans d'ancienneté sont contractuels, et seulement un quart (26 %) de ceux ayant entre 10 et 20 ans d'ancienneté, voir Arnault *et al.*, 2018.

2 Attractivité de la fonction publique

réservées aux agents contractuels⁸, mais aussi concours externes⁹. Pour les jeunes de la génération 1998, par exemple, être passé par un CDD public d'une durée supérieure à six mois augmentait les chances d'accès à l'emploi titulaire (Di Paola et Moullet, 2003). De ce fait, les emplois contractuels des trois fonctions publiques sont concentrés sur les agents les plus jeunes (Ba et Pons, 2019), laissant augurer un état transitoire : en 2017, les agents contractuels de l'État sont en moyenne beaucoup plus jeunes que les agents titulaires – 39 ans contre 45 ans –, et les moins de 30 ans représentent 29 % des contractuels et seulement 8 % des fonctionnaires¹⁰.

Encadré 1 : Méthodologie et données (panel « Tous salariés » de l'Insee)

Le panel « Tous salariés » est issu d'un échantillonnage au 1/12^e des déclarations annuelles de données sociales (DADS, Insee). Si le panel des DADS démarre en 1976, il n'est étendu à la fonction publique de l'État (FPE) qu'en 1988 : le panel DADS devient alors « Tous salariés ». Nous avons cependant choisi de démarrer la période d'étude seulement en 1991, car le panel n'a pas été alimenté par l'Insee en 1990, qui constitue donc une année manquante ; néanmoins les entrants observés en 1991 peuvent comprendre des personnes réellement entrées sur le marché du travail en 1990.

Nous avons ensuite séparé l'échantillon en trois sous-périodes : 1991-2001, 2002-2006 et 2007-2014. L'analyse se concentre cependant sur la première et la dernière sous-période, car les années 2002 à 2006 présentent des valeurs inexplicables pour certaines de nos variables d'intérêt, qui ne correspondent pas à des variations observées dans d'autres sources. On observe, d'abord, un pic brusque du nombre d'individus et d'emplois occupés en 2002, partiellement expliqué par le changement de stratégie d'échantillonnage du panel « tous salariés » en 2001 (la taille de l'échantillon est alors doublée) ; ensuite, la part de la FPE dans le ou les premiers emplois occupés par les jeunes entrés dans le panel est nettement surreprésentée entre 2003 et 2005 ; et enfin, un dernier pic important dans les effectifs de l'État apparaît en 2006. Or, si les séries longues de la DGAFP indiquent bien que 2002 et 2003 sont des années fastes pour les recrutements externes, 2004 et 2005 correspondent à des volumes moins élevés, et 2006 encore plus. La prudence est donc de mise pour commenter cette période. À ce stade, ces explications pourraient provenir d'un changement dans la chaîne de production du panel, mais seule une étude approfondie serait à même de reconstituer ce pan de l'histoire de la statistique publique. Finalement, nous choisissons de présenter les statistiques soit par grandes sous-périodes, soit par double année, pour permettre un lissage des effectifs ou proportions calculés.

Le premier emploi des jeunes entrant sur le marché du travail

La majorité des jeunes entrants dans le panel est employée dans le secteur privé (88 % en moyenne entre 1991-2001, 87 % en moyenne entre 2007-2015, **Figure D2-2**)¹¹. En moyenne, seuls 3 % des entrants sont employés dans la FPE (quelle que soit la période) et 9 % dans les autres fonctions publiques entre 1991 et 2001, puis 11 % entre 2007 et 2015. Ces proportions sont conformes aux ordres de grandeur connus par ailleurs : la majorité de l'emploi salarié français se situe dans le secteur privé (80 % privés, vs 9 % FPE et 11 % dans les deux autres fonctions publiques, voir chiffres clés *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2019). La fonction publique de l'État semble toutefois nettement sous-représentée parmi les jeunes salariés, ce qui est cohérent avec l'âge moyen des agents de l'État (42,5 ans en 2017 selon les chiffres clés du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2019), plus élevé que celui des salariés du privé (41 ans). Par ailleurs, ces parts sont assez stables sur l'ensemble de la période.

8 Plusieurs « plans de titularisation » ont été organisés à échéances irrégulières, sous la forme de concours ou d'examens professionnels réservés aux agents contractuels répondant à des critères d'activité et d'ancienneté. Les principaux ont été mis en place en 1983, 1996, 2001 et 2012. Selon une enquête réalisée par l'Insee en 2010, ces dispositifs représentaient 20 % des titularisations.

9 Chaque année, en moyenne, 15 à 20 % des lauréats des concours externes étaient déjà en CDD dans la fonction publique, cf. par exemple la *Vue d'ensemble consacrée aux recrutements externes dans le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* 2019.

10 La jeunesse relative des agents contractuels est une constante sur longue période : en 1969, la part des moins de 30 ans atteignait 73 % chez les agents contractuels de l'État, contre seulement 24 % chez les fonctionnaires (Siwiek-Pouydesseau, 1976).

11 Les statistiques présentées ici portent sur le premier emploi observé (repéré par la date de début de rémunération) lors de l'entrée de l'individu dans le panel. Toutefois, ce premier emploi observé n'est pas toujours l'emploi le plus significatif qui caractériserait la réelle insertion de l'individu sur le marché du travail, car il peut être de faible durée ou être un poste qualifié d'« annexe » (c'est-à-dire un poste de faible durée et/ou de faible rémunération, et qui n'est pas considéré par l'Insee comme un « vrai emploi », voir documentation DADS grand format).

L'insertion des jeunes dans la fonction publique de l'État entre 1991 et 2015 : constances et changements

Figure D2-2 : Répartition des jeunes entrants dans le panel par secteurs, 1991-2015

Période	Fonction publique de l'État	Autre fonction publique	Privé	Ensemble
1991-2001	3 %	9 %	88 %	100 %
2007-2015	3 %	11 %	86 %	100 %
1991-2015	4 %	9 %	87 %	100 %

Source : Insee, panel « Tous salariés ».

Champ : Salariés âgés de 15 à 35 ans au moment de leur entrée dans le panel, hors agriculture et particuliers-employeurs. Moyenne sur chaque période.

Au sein de la fonction publique de l'État, on observe que, quelle que soit la période considérée, l'entrée dans la FPE s'effectue majoritairement comme contractuel (79 % en moyenne entre 1991 et 2015), et cette part augmente nettement entre 1991 et 2001 (76 %) et entre 2007 et 2015 (90 %) (Figure D2-3). Si, en moyenne, 24 % des entrants débutaient dans la FPE comme titulaires entre 1991 et 2001, ce n'est plus le cas que de 10 % d'entre eux entre 2007 et 2015. Cette baisse apparaît globalement proportionnelle à celle du nombre de recrutements d'agents titulaires, de 77 000 en moyenne entre 1991 et 2001 à 34 000 en moyenne sur la période 2007-2015.

Figure D2-3 : Répartition des jeunes entrant dans la FPE selon le statut, 1991-2015

Période	Titulaires	Contractuels ⁽¹⁾	Ensemble
1991-2001	24 %	76 %	100 %
2007-2015	10 %	90 %	100 %
1991-2015	21 %	79 %	100 %

Source : Insee, panel « Tous salariés ».

Champ : Salariés âgés de 15 à 35 ans au moment de leur entrée dans le panel, hors agriculture et particuliers-employeurs.

Note : Les fonctionnaires-stagiaires sont intégrés dans la catégorie des titulaires.

(1) Sont dénommés contractuels les personnels non titulaires, contractuels de droit public ou privé (contrats aidés) ou autres statuts (ouvriers d'État, enseignants du privé sous contrat...).

Une probabilité d'entrer dans la fonction publique plus forte pour les jeunes femmes, les jeunes du Nord et du Sud-Ouest

Les estimations logistiques multinomiales suivantes (Figure D2-4) permettent d'isoler l'effet de chacune des caractéristiques individuelles¹² sur la probabilité pour un jeune d'entrer dans la FPE pour son premier emploi. Une jeune femme aura ainsi plus de chance d'être employée dans le secteur public, c'est-à-dire dans la FPE et encore plus dans une autre fonction publique, que dans le privé lors de son entrée sur le marché du travail, toutes choses égales par ailleurs. Concernant l'âge, plus le jeune est âgé lors de son entrée sur le marché du travail, et plus sa probabilité d'entrer dans la FPE plutôt que dans le privé est élevée, en lien avec les niveaux de diplôme attendus, généralement plus élevés dans la FPE ; en revanche, il est plus probable d'entrer dans la FPT ou FPH que dans le privé plus jeune (15-24 ans) ou plus vieux (30-35 ans).

La majorité des emplois statutaires dans la fonction publique étant réservés aux citoyens européens, logiquement, le fait d'être étranger diminue la probabilité d'entrer pour son premier emploi dans la FPE ou dans l'une des deux autres fonctions publiques, par rapport au privé. La zone de résidence a également un effet attendu sur la probabilité d'être employé dans une autre fonction publique pour son entrée sur le marché du travail : habiter dans une autre région que la région parisienne augmente cette probabilité, le poids de la FPT se fait sentir ici. Du côté du premier emploi dans la FPE, la probabilité d'y entrer sera plus forte si le jeune habite dans le Nord et le Sud-Ouest par rapport à la région parisienne.

12 Les variables individuelles disponibles dans le panel Tous salariés sont malheureusement limitées. Une analyse ultérieure pourrait être réalisée sur le panel apparié à l'échantillon démographique permanent, afin d'étudier notamment l'effet du diplôme, de la situation familiale.

2 Attractivité de la fonction publique

Figure D2-4 : Régression logistique multinomiale : probabilité d'occuper un premier emploi dans la FPE et dans une des deux autres fonctions publiques, par rapport au secteur privé

Logit multinomial, référence : premier emploi dans le secteur privé	Premier emploi dans la FPE	Premier emploi dans une autre fonction publique
Constante	-5,925***	-3,216***
Sexe		
Femme	0,398***	0,604***
Hommes		<i>ref.</i>
Âge		
15-24 ans		<i>ref.</i>
25-29 ans	1,081***	-0,085***
30-35 ans	0,988***	0,101***
Nationalité		
Française		<i>ref.</i>
Étrangère	-0,616***	-0,769***
Grandes régions		
Région parisienne		<i>ref.</i>
Bassin parisien	-0,057***	0,221***
Nord	0,064***	0,584***
Est	0,023	0,240***
Ouest	-0,157***	0,040***
Sud-Ouest	0,026*	0,266***
Centre-Est	-0,134***	0,096***
Méditerranée	-0,097***	0,180***
DOM et Autres	-0,501***	0,736***
Manquant	2,628***	0,790***
Année d'entrée dans le panel		
1991-1992		<i>ref.</i>
1993-1994	0,731***	0,453***
1995-1996	1,794***	0,533***
1997-1998	2,104***	0,412***
1999-2000	2,020***	0,346***
2001-2002	2,490***	0,547***
2003-2004	3,109***	0,484***
2005-2006	2,577***	0,574***
2007-2008	2,234***	0,578***
2009-2010	2,217***	0,645***
2011-2012	2,117***	0,639***
2013-2014	2,380***	0,768***
2015	2,501***	0,672***

Source : Insee, panel « Tous salariés ».

Champ : Salariés âgés de 15 à 35 ans au moment de leur entrée dans le panel, hors agriculture et particuliers-employeurs.

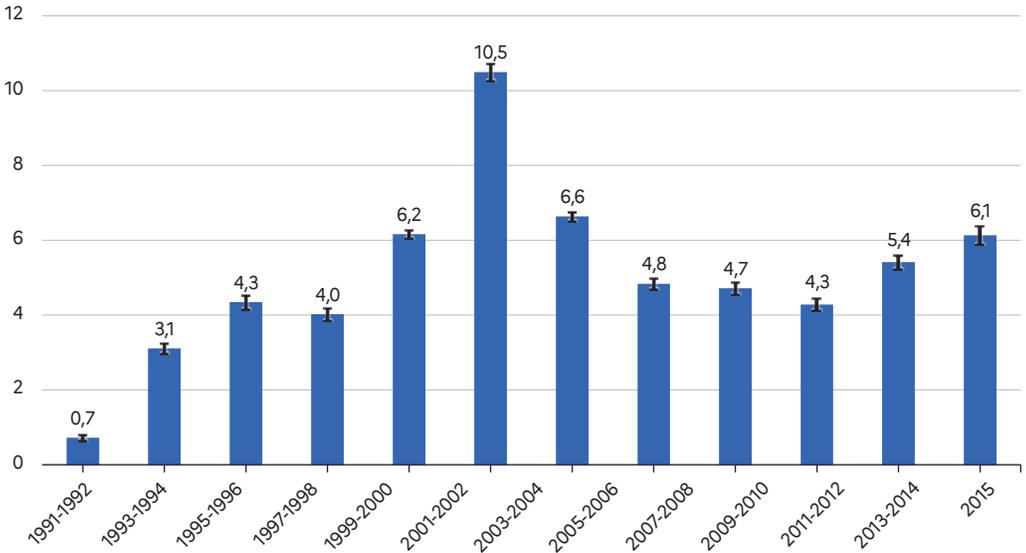
Lecture : Être une femme augmente la probabilité d'occuper un premier emploi dans la FPE ou un premier emploi dans une des deux autres fonctions publiques, par rapport à un homme.

Enfin, toutes choses égales par ailleurs, entrer sur le marché du travail après 1992 augmente significativement la probabilité d'occuper un premier emploi dans la FPE (**Figure D2-5**) : pour la plupart des cohortes (1997-1998, 1999-2000, 2007-2008, 2009-2010, 2011-2012, 2013-2014), l'effet est supérieur de 4 à 5 points de pourcentage par rapport aux générations entrant antérieurement sur le marché du travail. Les années 2001 à 2006 se distinguent par une probabilité bien plus élevée : comme précisé précédemment (**Encadré 1**), les années 2001 à 2003

L'insertion des jeunes dans la fonction publique de l'État entre 1991 et 2015 : constances et changements

correspondent à des années de fort recrutement dans la fonction publique, mais ce n'est plus le cas des années suivantes ; il est donc difficile d'expliquer ici ces effets. En revanche, la probabilité d'occuper un premier emploi dans la FPE est bel et bien plus élevée entre 2013 et 2015.

Figure D2-5 : Effets marginaux de la variable de cohorte d'entrée sur le marché du travail sur la probabilité d'avoir un premier emploi dans la FPE plutôt que dans le privé



Source : Insee, panel « Tous salariés ».

Champ : Salariés âgés de 15 à 35 ans au moment de leur entrée dans le panel, hors agriculture et particuliers-employeurs.

Note : La référence est la cohorte 1991-1992, comme indiqué dans le Figure D2-4. Les intervalles de confiance sont également représentés sur le graphique.

De même, la régression logistique estimant la probabilité d'occuper un premier emploi de titulaire par rapport à un emploi de non-titulaire, sur le seul champ de la FPE¹³ (Figure D2-6) montre que, toutes choses égales par ailleurs, être une femme ou être de nationalité étrangère diminue la probabilité d'entrer dans la FPE comme titulaire plutôt que comme contractuel. Au contraire, être âgé de plus de 24 ans augmente les chances d'y entrer comme titulaire, l'effet marginal étant plus fort pour les 30-35 ans par rapport aux 25-29 ans. Concernant la période d'entrée dans le panel, toutes les années suivant 1991-1992 (en référence) sont plus propices pour entrer dans la FPE comme titulaire, excepté les années 2011 à 2014 qui correspondent au point bas des recrutements statutaires. Les effets marginaux signalent enfin deux pics importants : les années 2001-2002 et 2005-2006 (plus de 25 points de pourcentage). Si le premier pic correspond au point haut des recrutements statutaires depuis le début des années 1990, à nouveau, le second ne s'explique pas par la courbe des recrutements.

¹³ Pour cette analyse, nous avons supprimé les observations correspondant à la modalité « stagiaire de la fonction publique » (1^{ère} année avant titularisation).

2 Attractivité de la fonction publique

Figure D2-6 : Régression logistique : probabilité d'occuper un premier emploi titulaire dans la FPE – champ restreint aux premiers emplois dans la FPE

Logit binomial, référence : premier emploi de contractuel	Premier emploi de titulaire	
	Coefficient	Effet marginal (en point de probabilité)
Constante	-2.487	
Sexe		
Femme	-2,288***	-4.4
Hommes		<i>ref.</i>
Âge		
15-24 ans		<i>ref.</i>
25-29 ans	1,185***	19.6
30-35 ans	2,021***	36.2
Nationalité		
Française		<i>ref.</i>
Étrangère	-1,726***	-23.1
Grandes régions		
Région parisienne		<i>ref.</i>
Bassin parisien	-0,331***	-5.1
Nord	-0,362***	-5.6
Est	-0,171***	-2.7
Ouest	-0,617***	-9.3
Sud-Ouest	-0,449***	-6.9
Centre-Est	-0,443***	-6.8
Méditerranée	-0,471***	-7.2
DOM et Autres	-0,519***	-7.9
Manquant	0,961***	15.9
Année d'entrée dans le panel		
1991-1992		<i>ref.</i>
1993-1994	0,292***	3.5
1995-1996	0,402***	5
1997-1998	0,652***	8.5
1999-2000	0,823***	11.1
2001-2002	1,780***	28.1
2003-2004	0,706***	9.3
2005-2006	1,684***	26.3
2007-2008	0,810***	10.9
2009-2010	0,451***	5.6
2011-2012	-0.104	ns
2013-2014	0.025	ns
2015	0,208***	2.5

Source : Insee, panel « Tous salariés ».

Champ : Salariés âgés de 15 à 35 ans au moment de leur entrée dans le panel, hors agriculture et particuliers-employeurs – champ de la FPE uniquement, hors stagiaires.

Lecture : Être une femme diminue la probabilité d'occuper un premier emploi titulaire dans la FPE par rapport à un homme, d'environ 4,4 points.

Ces résultats montrent que la place de l'État dans les parcours d'insertion des jeunes était très minoritaire entre 1991 et 2015 et que la place des entrées directes par la voie statutaire a été divisée par deux (de 24 % à 10 %) sur cette période. Dans le secteur public, comme dans le privé, le contrat à durée déterminée constitue ainsi la norme d'embauche sur le marché du travail. En outre, la probabilité d'entrer dans la FPE comme contractuel plutôt que titulaire est plus forte pour certains profils : les femmes, entre 15-24 ans, habitant en dehors de la région parisienne et entrées en 1991-1992 ou entre 2011 et 2014.

Bibliographie

- Arnault Séverine, Bonnet Odran, Goussen Julie (2018) « Les agents de l'État en 2014 : leurs profils, leurs carrières », *Emploi, chômage, revenus du travail*, INSEE Références édition 2018, p. 49-61.
- Audier Florence (1997), « La Fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés ». *Économie et Statistique*, no 304-305, p. 137-148.
- Ba Amadou, Pons Yannig (2019), « Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court », Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Faits et chiffres édition 2019, p. 213-228, DGAFP.
- Bonnet Estelle, Mazari Zora, Verley Élise (2018), « De la « qualité de l'emploi » au « rapport au travail » des jeunes : des évolutions paradoxales », in Couppié T. et al. (coord.), *20 ans d'insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions*, CEREQ Essentiels, n° 1, p. 85-93.
- Danner Magali, Giret Jean-François (2016), « L'accès des jeunes aux métiers de l'enseignement sans le concours : la constitution d'une file d'attente à la recherche d'une stabilisation », Communication aux XV^e Journées internationales de sociologie du travail, Athènes.
- Daussin-Benichou Jeanne-Marie, Koubi Malik, Leduc Aude, Marc Bertrand (2014), « Les carrières salariales dans le public et le privé : éléments de comparaison entre 1988 et 2008 », *Emploi et salaires*, édition 2014, Insee Références, p. 47-60.
- Di Paola Vanessa, Moullet Stéphanie (2003), « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 49-74.
- Doeringer Peter, Piore Michael (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Heath Lexington Books.
- Gazier Bernard, Petit Héloïse (2019), *Économie du travail et de l'emploi*, Paris, La Découverte.
- Gollac Sybille, Huguée Cédric (2015), « Avoir 30 ans dans le secteur public en 1982 et en 2002. Les transformations d'une filière de promotion sociale par le diplôme », *Revue française d'administration publique*, n° 152, p. 23-43.
- Huguée Cédric (2011), « Aux frontières du «petit» salariat public et de son encadrement : de nouveaux usages des concours ? », *Travail et emploi*, n° 127, p. 67-82.
- Idmachiche Salah (2010), « De la fin des études à l'entrée dans la fonction publique », Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Faits et chiffres 2009-2010, DGAFP, Paris, La Documentation française, p. 167-184.
- Kerjosse Roselyne, Remila Nathan (2013). « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique de l'État », *Emploi et salaires*, p. 41-57, Insee.
- Parent Marie-Christine, Pouget Julien, Zaidman Catherine (2003), « Mieux connaître l'emploi public », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 5-13.
- Petit Héloïse (2004), « Cambridge contre Cambridge : Deux approches segmentationnistes face au tournant des années 1980 », *Économies et sociétés. Série AB, Économie du travail*, n° 23, vol. 38, p. 1-26.
- Peyrin Aurélie (2019), « Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française », *Revue française de socio-économie*, n° 22, p. 67-84.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne (1976), « Les personnels non titulaires de l'État : évolution et explication du phénomène », in Institut français des sciences administratives, *Les agents non titulaires dans l'administration*, Paris, Éditions Cujas.
- Valette Aline (2007), *Renouvellement de la segmentation des marchés du travail français et britannique ? Une approche par les salaires et la stabilité d'emploi*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université d'Aix-Marseille II.

3 Attractivité de la fonction publique

3. Recherche des demandeurs d'emploi : la fonction publique plus attrayante en 2019 qu'en 2010

Yannig PONS¹
SDessi – DGAFP

Fin 2019, parmi les 6 millions de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C² à Pôle emploi, 7 % cherchaient un métier qui a vocation à être exercé dans la fonction publique ou pour lequel la fonction publique représente un des principaux employeurs³. Entre 2010 et 2019, le nombre de demandeur d'emploi a progressé de 4 % par an en moyenne. Le nombre de ceux recherchant un métier de la fonction publique a progressé de 7 % par an en moyenne. Les métiers de la fonction publique semblent donc avoir gagné en attractivité dans un contexte de hausse du chômage.

Des métiers davantage recherchés par les femmes et les diplômés

En lien avec la composition de l'emploi public, ces métiers sont davantage recherchés par des diplômés (Figure D3-1). Seuls les métiers de la gestion de l'espace public (nettoyage urbain, entretien de la voirie et des espaces naturels) font exception avec 81 % de non ou peu diplômés (de niveau inférieur au baccalauréat) contre 47 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, les femmes recherchent plus fréquemment les métiers de la fonction publique : jusqu'à 89 % pour les métiers de soignants et 82 % pour ceux de l'enseignement en maternelle et en primaire. Pour la majorité des métiers de la fonction publique, les femmes représentent une part plus élevée dans la demande d'emploi que dans l'emploi public actuel. Cette tendance s'accorde avec celle observée de féminisation de l'emploi public, la part des femmes ayant augmenté de 2,7 points entre 2008 et 2018 et montre que cette féminisation tient à l'attrait pour les métiers en amont du processus de recrutement.

Certains métiers attirent plus fréquemment les jeunes demandeurs d'emploi. Globalement, les métiers spécifiques de la fonction publique n'attirent pas plus les jeunes que les autres métiers puisque les moins de 30 ans représentent 30 % des chômeurs et 32 % dans les métiers spécifiques de la fonction publique. Mais ils sont 40 % parmi les chômeurs en recherche d'un métier dans la santé, 66 % dans la sécurité et dans une moindre mesure dans l'action sociale (33 %).

À l'inverse, les métiers de l'enseignement sont nettement moins fréquemment recherchés par des demandeurs d'emploi de 30 ans ou moins (23 %). Ceci s'explique pour partie par des fins d'études de plus en plus tardives et par la situation au regard du chômage des jeunes diplômés accédant aux métiers de l'enseignement. En revanche, ces métiers sont attractifs pour des demandeurs d'emploi à la recherche d'une deuxième carrière.

1 En collaboration avec Christophe Maindron et Christel Poujouly (Pôle emploi) et avec l'assistance de Chaveline Gakosso

2 L'étude porte uniquement sur les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, à savoir les demandeurs d'emploi en catégorie A (sans emploi), B (ayant exercé une activité réduite courte) et C (ayant exercé une activité réduite longue) ; les demandeurs d'emploi non tenus de rechercher un emploi, car en stage, formation ou en emploi (catégories D et E) sont exclus.

3 La nomenclature utilisée ici est le Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (Rome), qui est géré par Pôle emploi. Chaque demandeur d'emploi déclare chercher principalement un métier. Cette nomenclature est disponible sur le site internet de Pôle emploi. Les métiers retenus pour l'étude sont, parmi ceux que la nomenclature permet d'isoler, ceux qui ont vocation à être exercés dans la fonction publique (policier, magistrat, attaché territorial...) ou pour lesquels la fonction publique est l'un des principaux employeurs (infirmier...). D'autres emplois ou métiers de la fonction publique ne sont pas repérables dans ce référentiel, soit parce que la nomenclature ne les isole pas, bien que parfaitement typiques de la fonction publique (agent recenseur, rédacteur territorial), soit parce qu'ils sont le plus souvent occupés dans le privé (auditeur, comptable).

Ainsi, plus de six enseignants contractuels du secondaire sur dix ont plus de trente ans au moment de leur recrutement (Delhomme, 2019) et l'âge moyen des nouveaux enseignants titulaires a augmenté de 3,9 ans dans le second degré et de 2,6 ans dans le premier degré entre 2008 et 2018 (Prouteau, 2020).

Figure D3-1 : Part des métiers dans la demande d'emploi de catégories A, B et C et répartition par âge, sexe et diplôme des demandeurs d'emploi

	Demandeurs d'emploi au 31/12/2019		Part des non ou peu diplômés (inférieur au bac)	Part des 30 ans ou moins	Part des femmes
	Nombre	Part (en %)			
Défense, sécurité, secours	9 077	0,2 %	36,7 %	66,4 %	23,2 %
Action sociale, socio-éducative et socio-culturelle	72 562	1,2 %	12,7 %	33,4 %	71,2 %
Contrôle public et Mise en place des politiques publiques, territoriales et de l'emploi	40 324	0,7 %	2,8 %	27,9 %	70,8 %
Métiers de la santé	151 184	2,5 %	39,7 %	39,5 %	88,9 %
<i>dont soignants</i>	83 657	1,4 %	19,7 %	41,0 %	88,9 %
Métiers de l'enseignement et de la recherche	131 548	2,2 %	15,4 %	23,3 %	73,0 %
<i>dont Enseignement primaire et secondaire</i>	43 819	0,7 %	1,0 %	22,9 %	67,9 %
<i>dont Surveillance et autres métiers de l'enseignement</i>	67 546	1,1 %	28,5 %	19,2 %	82,2 %
Gestion de l'espace public	31 586	0,5 %	81,4 %	22,7 %	11,7 %
Ensemble de ces métiers de la fonction publique	436 281	7,2 %	27,4 %	31,9 %	72,5 %
Ensemble	6 036 036	100,0 %	47,1 %	29,9 %	52,2 %

Source : Pôle emploi, Statistiques du marché du travail (STMT)

Lecture : Les demandeurs d'emploi recherchant un métier de la défense, de la sécurité ou du secours représentent 0,2 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Parmi eux, 36,7 % ont un diplôme inférieur au baccalauréat ; 66,4 % ont 30 ans ou moins ; 23,2 % sont des femmes.

Des métiers plus attractifs dans les montagnes, les DOM et en Bretagne

Hors métiers de l'enseignement et de la santé, les demandeurs d'emploi des massifs montagneux (notamment 5 % des demandeurs d'emploi en Lozère, 4 % en Ariège et dans les Hautes-Alpes contre seulement 2 % au niveau national), des départements bretons (4 % en Ille-et-Vilaine et 3 % dans le Finistère) et des DOM sont plus attirés par les métiers de la fonction publique (**Figure D3-2**). La structure de l'emploi privé dans les départements montagneux et d'outre-mer, généralement peu pourvus en emplois qualifiés, pourrait expliquer en partie cette situation. Elle peut s'expliquer également par des facteurs culturels et familiaux, dans la mesure où plusieurs de ces mêmes départements, sont généralement ceux dont les natifs intègrent le plus souvent la fonction publique depuis plusieurs générations (Massal, 2003 ; cf. infra D4).

Le nombre de demandeurs d'emploi à la recherche de métiers de la fonction publique semble pour partie lié aux besoins locaux. Par exemple, les métiers de la santé sont davantage recherchés dans le Massif central (jusqu'à 5 % de la demande d'emploi dans la Creuse contre 3 % au niveau national) et l'âge de la population induit localement des besoins importants de ces métiers. Ces métiers ont ainsi un poids important dans la structure de l'emploi local, et le taux d'administration de la FPH est élevé dans ces départements⁴. Pour les métiers de l'enseignement, la part dans la demande d'emploi varie peu d'un département à l'autre : le coefficient de variation⁵ n'est que de 19 %, contre 30 % pour les métiers de la santé et 27 % pour les autres métiers de la

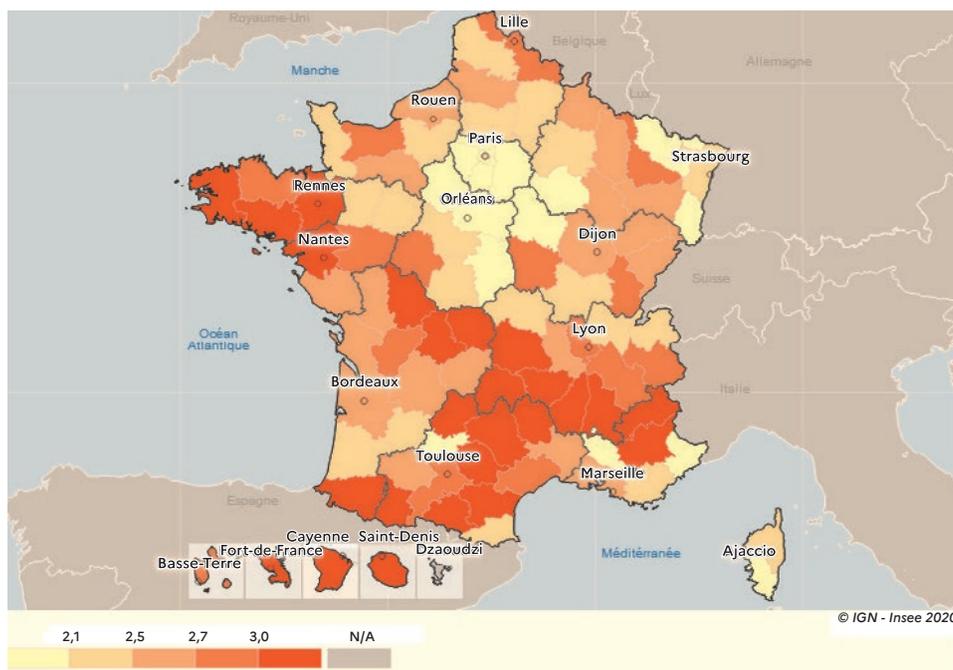
4 Le taux d'administration de la FPH atteint 28 agents pour 1 000 habitants dans la Creuse et est de 26,5 dans l'Allier et 24,3 dans la Corrèze et la Lozère.

5 Le coefficient de variation (écart type/moyenne) permet de comparer les dispersions de variables dont les moyennes sont différentes.

3 Attractivité de la fonction publique

fonction publique. Ils sont légèrement plus recherchés dans le Massif Central et dans les départements abritant des villes importantes. C'est notamment le cas dans le Rhône, la Haute-Garonne et dans les départements franciliens, où les académies de Paris, Créteil et Versailles emploient un nombre élevé de contractuels.

Figure D3-2 : Part des métiers de la fonction publique (hors métiers de la santé et enseignement) dans la demande d'emploi (catégories A, B et C) par département (en %)



Source : Pôle emploi, Statistiques du marché du travail (STMT).

Note : Les métiers spécifiques à la fonction publique sont notamment davantage recherchés par les demandeurs d'emploi dans le Massif central, en Bretagne et dans les DOM.

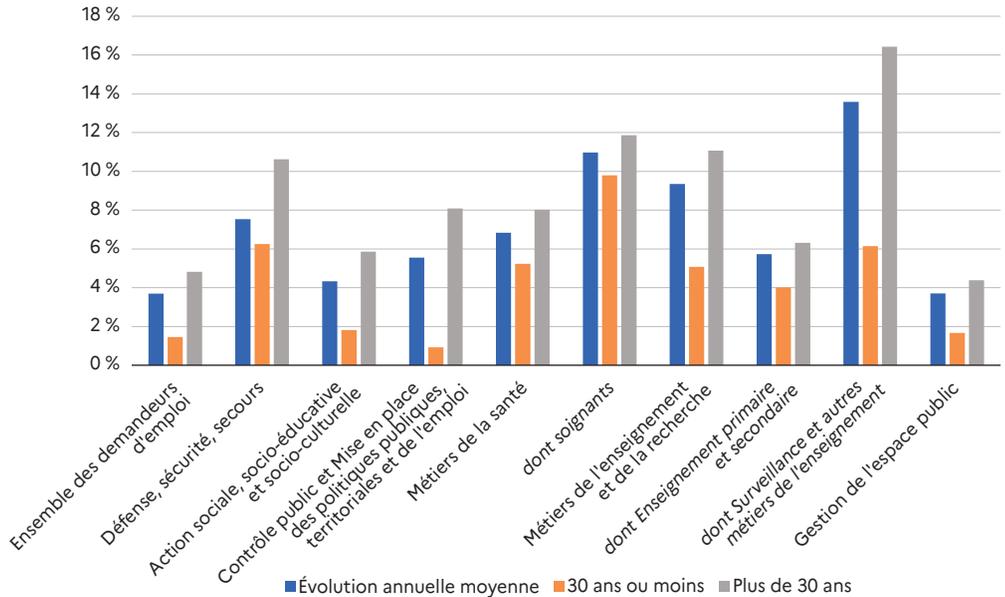
La recherche de métiers de la fonction publique augmente notamment pour les demandeurs d'emploi en quête d'une deuxième carrière

Entre 2010 et 2019, le nombre de demandeurs d'emploi est passé de 4,4 à 6,0 millions, soit une hausse de près de 4 % par an. Le nombre de ceux à la recherche d'un des métiers de la fonction publique repéré dans l'étude est passé de 240 000 à 440 000 soit une hausse de plus de 7 % par an. Cette hausse est plus marquée pour certains métiers. En effet, l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi à la recherche d'un métier de l'enseignement (+9 % en moyenne par an) ou d'un métier de soignants (+11 %) a été plus rapide que celle de l'ensemble des demandeurs d'emploi (Figure D3-3). Pour ces métiers, la hausse a été relativement continue entre 2010 et 2019.

À l'inverse, la recherche des métiers de la défense et de la sécurité par les demandeurs d'emploi a évolué à un rythme proche de la moyenne entre 2010 et 2015, puis a nettement augmenté dans un contexte marqué par

les attentats et la priorité accordée à ces missions dans les lois de finances. Cette recherche a baissé à partir de l'automne 2018, dans un contexte social marqué par des manifestations importantes.

Figure D3-3 : Évolution annuelle moyenne entre fin 2010 et fin 2019 du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C par métier recherché et par âge



Source : Pôle emploi, Statistiques du marché du travail (STMT).

Note : Dans l'ensemble, le nombre de demandeurs d'emploi a progressé de presque 4 % par an entre 2010 et 2019, mais de seulement 1 % par an pour les moins de 30 ans contre 5 % par an pour les plus de 30 ans. La progression est la plus forte pour les métiers de la surveillance et les autres métiers de l'enseignement (+14 % par an).

La part des plus de 30 ans en recherche d'emploi a davantage augmenté que celle des 30 ans ou moins, pour les métiers de la fonction publique, comme pour l'ensemble. Cet écart est marqué pour les métiers de l'enseignement, pour les postes d'enseignants comme pour les autres métiers de l'enseignement (périscolaire notamment), où l'évolution atteint 16 % par an pour les plus de 30 ans (voir aussi Encadré 1). Il est encore plus net pour les métiers du contrôle public et la mise en place de politique publique, territoriale ou de l'emploi (+8 % pour les plus de 30 ans et seulement +1 % pour les 30 ans ou moins). En revanche, ce n'est pas le cas des métiers de la santé et notamment pour les soignants (12 % par an pour les plus de 30 ans contre 10 % pour les 30 ans ou moins), qui continue d'attirer très majoritairement des jeunes. Ces écarts laissent entendre que ces métiers de la fonction publique deviennent de plus en plus attractifs dans le cadre de secondes carrières, généralement permises par le recrutement sous statut de contractuel.

3 Attractivité de la fonction publique

Encadré 1 : Titularisation de contractuels et reconversions expliquent en partie le recul de l'âge moyen des nouveaux enseignants¹

Entre 2008 et 2018, l'âge moyen des nouveaux enseignants titulaires du public a progressé de +3,9 ans dans le second degré et de 2,6 ans dans le premier degré.

Depuis 2011, les concours d'enseignants ne recrutent plus sur licence (bac +3) mais sur master (bac +5). Cette augmentation du niveau d'études a eu pour effet d'élever de deux ans la moyenne d'âge des enseignants recrutés. Par ailleurs, la mise en place de concours réservés a permis la titularisation de contractuels déjà en poste et donc plus âgés (5 000 titularisations entre 2014 et 2018).

Mais la hausse de l'âge moyen est également liée à des changements de profil des candidats et de leurs motivations.

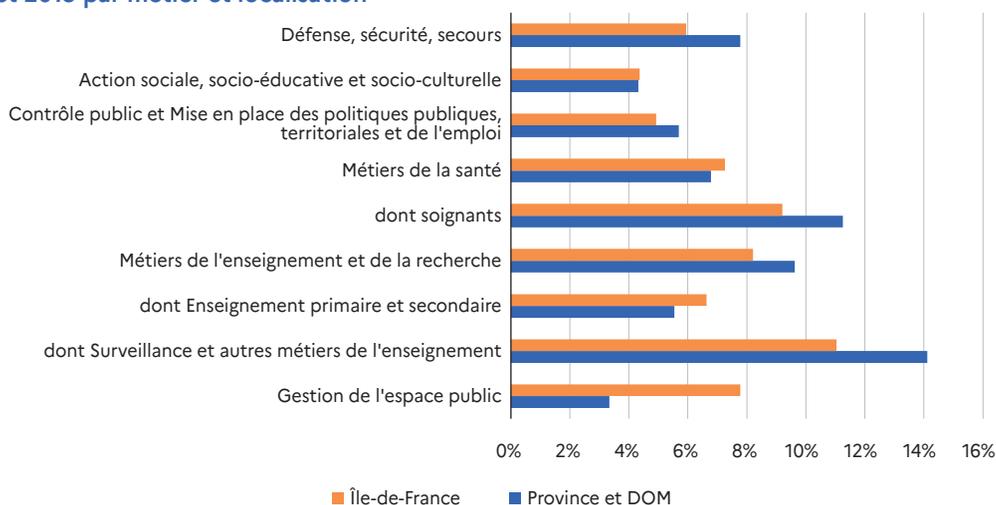
De plus en plus de candidats choisissent l'enseignement après l'avoir expérimenté. Entre 2008 et 2018, le nombre de néo-titulaires recrutés sur concours externe ou interne et ayant une expérience de l'enseignement est passé de 400 à près de 2 000.

D'autres candidats, de plus en plus nombreux, se réorientent vers l'éducation. Entre 2011 et 2018, la part des admis au concours externe ayant une expérience professionnelle hors enseignement a progressé de 11 à 15 % dans le second degré et de 19 à 28 % dans le premier degré.

¹ Cet encadré synthétise une partie des résultats de Prouteau, 2020.

Enfin, la recherche de ces métiers n'a pas évolué uniformément sur tout le territoire. La recherche des métiers d'enseignants (du primaire et du secondaire) a davantage augmenté en Ile-de-France (7 % contre 5 % au niveau national) tandis que celle des métiers de soignants, des autres métiers de l'enseignement ou du contrôle et de la mise en place des politiques publiques a augmenté plus fortement en province et dans les DOM (**Figure D3-4**).

Figure D3-4 : Évolution annuelle moyenne du nombre de demandeurs d'emploi entre 2011 et 2019 par métier et localisation



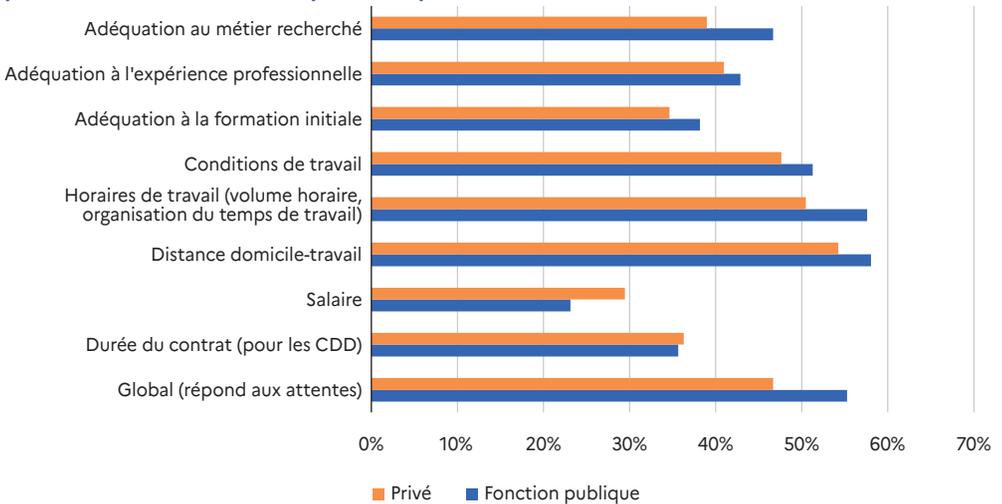
Source : Pôle emploi, Statistiques du marché du travail (SMT).

Note : Le nombre de demandeur d'emploi à la recherche d'un métier de la défense, la sécurité ou le secours a progressé de 6 % par an en Île de France et de 8 % par an en Province et dans les DOM.

Encadré 2 : Parmi les anciens demandeurs d'emploi, ceux ayant trouvé un poste dans le public sont généralement plus satisfaits

Parmi les sortants de Pôle emploi pour reprise d'emploi en septembre 2019, 16 % occupent un poste dans la fonction publique ou dans une entreprise publique et 75 % dans le privé. Les autres situations, ici exclues, concernent principalement le travail à son compte.

Les anciens demandeurs d'emploi ayant trouvé un emploi dans le public se déclarent plus souvent globalement satisfaits de l'emploi retrouvé que dans le privé (55 % contre 47 %). Les éléments pour lesquels la situation est plus satisfaisante que dans le privé sont les horaires de travail (58 % contre 50 %) et le type de poste occupé, plus souvent en adéquation avec la recherche initiale (47 % contre 39 %). En revanche, le salaire donne moins fréquemment satisfaction que dans le privé : 23 % en sont pleinement satisfaits contre 29 % pour les salariés du privé. Par ailleurs, pour les seuls CDD, plus nombreux dans la fonction publique, la satisfaction sur la durée du contrat est similaire à celle du privé (36 %).

Figure D3.E1-1 : Niveau de satisfaction vis-à-vis des caractéristiques de l'emploi retrouvé par les sortants de Pôle emploi en septembre 2019

Source : Enquête Sortants de Pôle emploi (septembre 2019), Dares, Pôle emploi.

Lecture : Parmi les sortants de Pôle emploi en septembre 2019, 47 % de ceux en emploi dans la fonction publique (ou dans une entreprise publique) se déclarent être pleinement satisfait (« oui tout à fait ») du point de vue de l'adéquation avec le métier recherché contre 39 % dans le privé.

Bibliographie

- Massal P. (2003), « L'origine géographique des agents de l'État », *Point Stat*, n° 2-2003, DGAFP.
- Delhomme B. (2019), « Les trajectoires d'emploi des enseignants non titulaires du second degré public : un exemple sur la cohorte d'enseignants recrutés en 2010 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2019, DGAFP.
- Prouteau D. (2020), « La moyenne d'âge des nouveaux enseignants augmente dans l'enseignement scolaire public », Note d'information n° 20.17, Depp. <https://www.education.gouv.fr/la-moyenne-d-age-des-nouveaux-enseignants-augmente-dans-l-enseignement-scolaire-public-303243>

4 Attractivité de la fonction publique

4. Géographie de l'attractivité de la fonction publique : plus forte dans le Sud de la France et les DOM

Chaveline GAKOSSO¹
SDessi – DGAFP

En 2016, les natifs des régions insulaires (DOM, Corse) et du Sud travaillent plus fréquemment dans la fonction publique que ceux des autres départements. Comme dans le privé, les natifs des DOM, de Corse et du pourtour méditerranéen exercent plus souvent dans leur département que ceux du reste du territoire. À l'inverse les natifs du Massif central et du Sud-Ouest, nombreux aussi à travailler dans la fonction publique, quittent plus souvent leur lieu de naissance.

Les diplômés du supérieur sont plus nombreux à quitter leur département de naissance ; l'écart avec les non-diplômés du supérieur est particulièrement marqué dès les premières années de vie active pour certains départements du Sud-Ouest (Dordogne, Landes, Lot-et-Garonne).

Ces disparités géographiques dans l'entrée dans la fonction publique s'expliquent en partie par le marché du travail. En effet, pour les peu diplômés, les natifs des départements où le chômage est élevé entrent plus fréquemment dans la fonction publique. Par ailleurs, à niveau de qualification donné, les entrées dans la fonction publique sont plus fréquentes dans les départements où les postes en adéquation avec ce niveau de formation sont rares. C'est particulièrement le cas pour les plus diplômés.

La fonction publique attire davantage les natifs du Sud de la France et des régions insulaires

Les natifs des DOM, de la Corse ou du Sud de la France travaillent plus fréquemment dans la fonction publique que les natifs des autres départements français (Figure D4-1). Ainsi, en 2016, dans les départements où la part des natifs travaillant dans la fonction publique est élevée², celle-ci varie entre 23,7 % dans les Hautes-Alpes et 37,0 % en Guyane, contre 21,2 % au niveau national. Les départements dont les natifs travaillent le moins dans la fonction publique en proportion sont les départements de Haute-Savoie, l'Ain, du Rhône, le Haut-Rhin et la Vendée (17 à 18 % des natifs).

La part des personnes travaillant dans la fonction publique augmente avec l'âge : 17 % à moins de 35 ans jusqu'à 23 % à 50 ans et plus. Dans les départements, on observe également cette augmentation mais sans modification majeure de l'ordre des départements : parmi les dix départements où les actifs en emploi travaillent le plus dans la fonction publique, on retrouve toujours les cinq DOM (au-delà de 50 ans, La Réunion est 11^e dans le classement mais pratiquement à égalité avec le 10^e à 28 % de natifs dans la fonction publique)

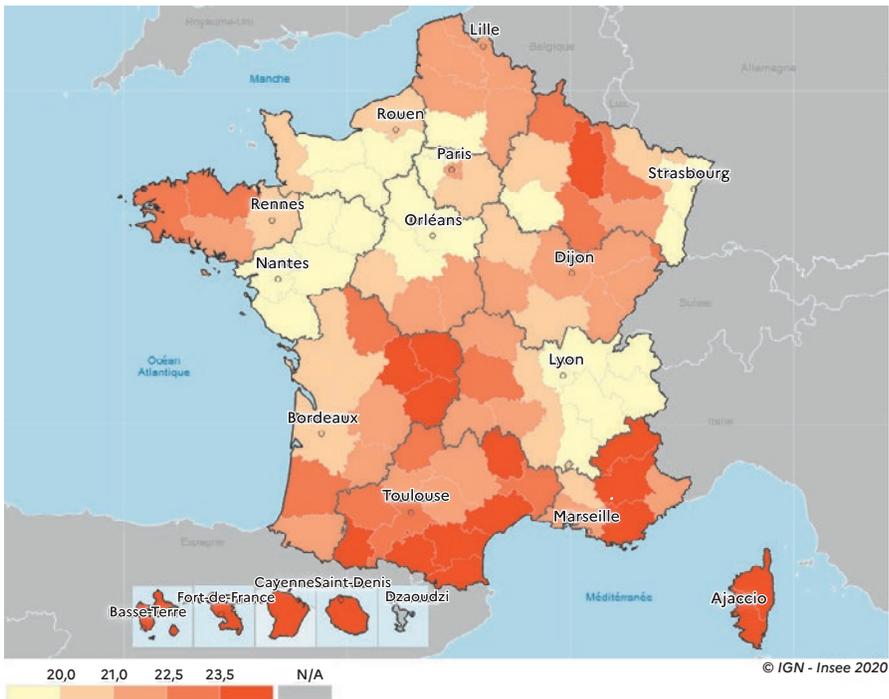
¹ Sous la direction de Yannig PONS

² Les vingt départements, représentés en rouge sur la carte sont ceux où la fonction publique compte proportionnellement le plus d'agents parmi les natifs : les cinq DOM (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte), les deux départements corses, Corrèze, Creuse, Haute-Vienne, Meuse, Lozère, Hautes-Pyrénées, Ariège, Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault, Hautes-Alpes, Alpes de Haute-Provence, Var.

Géographie de l'attractivité de la fonction publique : plus forte dans le Sud de la France et les DOM

et la Corse du Sud. Inversement, six départements sont parmi les dix qui comptent le moins de natifs dans la fonction publique quelle que soit la génération : la Haute-Savoie, la Vendée, l'Ain, le Maine-et-Loire, l'Eure et le Rhône. Pour les personnes âgées de moins de 35 ans, ces différences régionales perdurent avec néanmoins une légère émergence parmi les départements à fort recrutement dans le Nord-Est (Aisne, Marne). Cette géographie est similaire à celle des fonctionnaires de l'État à la fin des années 1980 (Massal, 1993), confirmant une dimension géographique durable de l'attractivité de la fonction publique.

Figure D4-1 : Part des actifs en emploi travaillant dans la fonction de publique selon le département de naissance

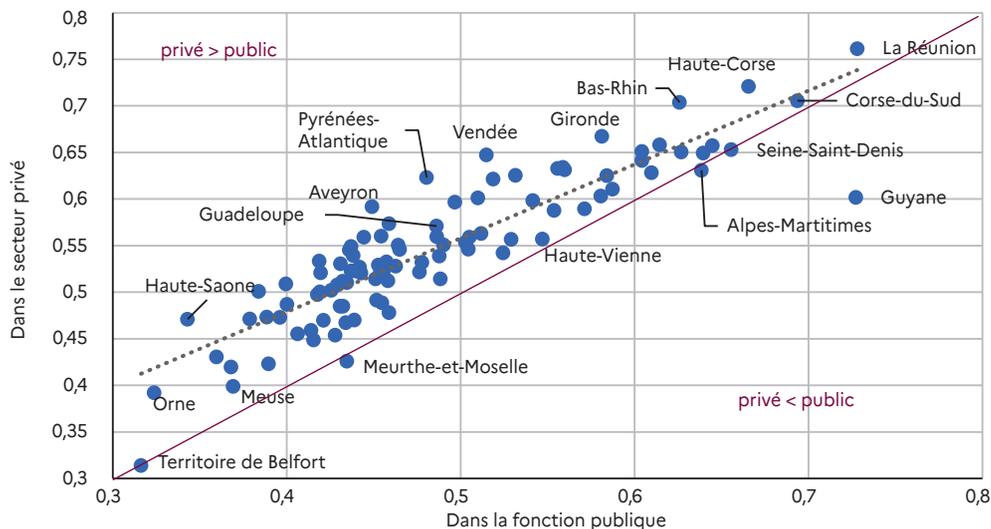


Source : Insee, Recensement de la population 2016.

Qu'ils travaillent dans le privé ou le public, la mobilité géographique entre la naissance et la situation en 2016 est plus faible pour les natifs des départements méditerranéens ou des DOM. Les actifs employés dans la fonction publique travaillent moins souvent dans leur département de naissance (ou région de naissance pour les natifs d'Ile-de-France, voir **Encadré 1**) que les actifs du privé (52 % contre 57 %). Cette part est comprise entre 60 % et 70 % pour les départements méditerranéens et atteint 75 % à La Réunion (**Figure D4-2**).

4 Attractivité de la fonction publique

Figure D4-2 : Part des actifs travaillant dans leur département de naissance dans le privé et le public



Source : Insee, Recensement de la population 2016.

Lecture : Plus la part des natifs travaillant dans un département est forte dans le privé, plus elle l'est également dans le public (pointillés bleus). Près des trois quarts des actifs nés à La Réunion travaillent dans leur département de naissance en 2016, que ce soit dans le privé ou dans le public. Cette part est en revanche très faible dans le Territoire de Belfort. Pour presque tous les départements, la part des natifs y travaillant est plus grande dans le privé que dans le public (au-dessus de la diagonale en rouge).

Entrer dans la fonction publique pour rester, ou pour partir : de fortes disparités dans les départements dont les natifs sont les plus attirés par la fonction publique. En Corse, dans les départements d'outre-mer et sur le pourtour méditerranéen, les effets se cumulent. La part de l'emploi public y est élevée parmi les natifs et parmi eux une part importante occupe leur emploi dans leur département de naissance. Par exemple, 70 % des natifs de Corse-du-Sud travaillant dans la fonction publique travaillent en Corse-du-Sud. Cette part est nettement supérieure à la moyenne nationale (52 %) et équivalente à celle du privé pour le même département. Ainsi, l'emploi public dans ces régions offre des opportunités dans des zones où les personnes quittent moins fréquemment leur département de naissance (Gallard, 2016). À l'opposé, les natifs du Centre (Massif central, Limousin) et du Sud-Ouest, qui sont également nombreux à travailler dans la fonction publique, quittent plus fréquemment leur département de naissance. C'est par exemple le cas de 57 % des natifs de Corrèze et de 62 % de ceux du Lot et du Lot-et-Garonne. Dans ces départements, ce phénomène est moins marqué pour les natifs exerçant dans le privé.

Les diplômés du supérieur travaillent moins souvent dans leur département de naissance que les autres. Que ce soit dans la fonction publique ou dans le secteur privé, le fait d'être diplômé de l'enseignement supérieur conduit, quel que soit le département de naissance à moins souvent y travailler. Cela s'explique premièrement par une mobilité au moment des études. Le surcroît de la part des salariés travaillant hors de leur département de naissance entre diplômés et l'ensemble des actifs augmente avec l'âge et ce, qu'ils soient employés par le privé ou par le public. Par ailleurs, il est toujours plus faible parmi les agents de la fonction publique que parmi les salariés du privé. Ainsi, en 2016, chez les moins de 35 ans, la part des diplômés du supérieur travaillant dans leur département de naissance est de 4,2 points inférieure à l'ensemble des agents de la fonction publique de la même tranche d'âge (et de 8,5 points dans le privé). Cet écart s'accroît à 6,2 points entre 35 et 49 ans (se réduit légèrement dans le privé) et s'accroît à 10,2 points au-delà de 50 ans (13,0 points dans le privé). L'écart est particulièrement marqué dès les premières années de vie active pour les agents publics de Dordogne, des Landes et du Lot-et-Garonne. Il s'accroît dans tous les départements. En revanche, dans le secteur privé, les départements de la région Île-de-France ont une part équivalente, voire supérieure de natifs du département en emploi chez eux, ayant fait des études supérieures quel que soit l'âge.

Géographie de l'attractivité de la fonction publique : plus forte dans le Sud de la France et les DOM

Encadré 1 : Le recensement de la population et méthodes

Dans cette étude, la **fonction publique** est définie à partir de plusieurs variables du fichier complémentaire « individus » du Recensement de la population.

La « position professionnelle » permet de distinguer les agents de la fonction publique par catégorie. Néanmoins, cette variable déclarative ne permet pas directement de repérer le contour de l'ensemble de la fonction publique. Ainsi, le repérage est affiné à partir de la profession et de la catégorie sociale, dont certaines sont typiques de la fonction publique, et qui permet également d'exclure les agents de la Poste et d'Orange.

Le **champ de l'étude** est constitué des natifs de France métropolitaine et des départements d'outre-mer, en emploi en France en 2016. Les individus nés à l'étranger et dans les COM ne sont pas pris en compte ici, de même que les natifs de France travaillant à l'étranger, qui ne sont pas recensés.

Dans l'étude, la **mobilité géographique** entre la naissance et le lieu de travail en 2016 correspond à des changements de département sauf pour les natifs d'Île-de-France où les changements de départements intra-Île-de-France ne sont pas considérés. Ce choix se justifie par la faible superficie des départements et l'importance des migrations pendulaires dans cette région.

Il est possible de définir une **notion de surqualification** à partir du recensement en comparant la catégorie socio-professionnelle et le niveau de diplôme. Les situations de surqualification considérées sont les professions intermédiaires (hors enseignants) ayant un diplôme de l'enseignement supérieur, les employés ou ouvriers qualifiés ayant un baccalauréat ou un diplôme du supérieur et enfin les employés ou ouvriers non qualifiés ayant un BEP/CAP, un baccalauréat ou un diplôme du supérieur. La définition de surqualification utilisée ici est donc un peu fruste, notamment car elle ne prend pas en compte l'élévation générale du niveau de diplôme au fil des générations.

Pour en savoir plus : <https://www.insee.fr/fr/information/2383265>

Certains préfèrent rester dans leur département de naissance quitte à occuper un poste moins qualifié. Ainsi, 53 % des agents de la fonction publique diplômés du supérieur travaillant dans leur département de naissance sont dans une situation professionnelle qui pourrait s'apparenter à une surqualification contre 43 % de ceux travaillant dans un autre département (voir **Encadré 1**). Comme pour le privé, dans les départements méditerranéens, cet écart est beaucoup plus marqué (22 points pour la Corse-du-Sud, 19 points pour l'Hérault). Ces personnes, travaillant plus fréquemment dans leur département de naissance, privilégient la localisation malgré un marché du travail local qui ne leur permet pas de trouver un emploi en adéquation avec leur niveau d'études.

Encadré 2 : Une notion spécifique de mobilité géographique

La mobilité géographique entre le département de naissance et le département d'exercice de son activité professionnelle est une notion différente de celle de mobilité géographique étudiée par Ba (2019).

Si elle s'apprécie ici par rapport au lieu de naissance, il n'est pas possible de déterminer quel a été le chemin de vie (familiale, scolaire, étudiante et professionnelle) conduisant à la situation présente. L'étude analysait plus précisément la mobilité, une année donnée sur un champ plus restreint et en utilisant les données d'emploi plutôt que celles du recensement de la population.

Il apparaissait qu'en 2016, 2,9 % des fonctionnaires civils ont été mobiles géographiquement (changement de zone d'emploi).

Les fonctionnaires de la fonction publique de l'État sont nettement plus mobiles que ceux des deux autres versants de la fonction publique. Ils représentent chaque année plus de 80 % des mobiles. Leur taux de mobilité est deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la fonction publique. Le taux de mobilité géographique est le plus important au ministère de la Justice et dans les ministères économiques et financiers. Il est plus faible aux ministères de l'Agriculture, de la Culture et dans les ministères sociaux.

La mobilité géographique concerne plutôt des agents jeunes, de catégorie A et des hommes. Dans le versant territorial, le taux de mobilité des catégories A (2,0 %) est quatre fois supérieur à celui des catégories C (0,5 %). La mobilité géographique est majoritairement l'occasion de se rapprocher de son domicile. Ainsi quel que soit le versant, la mobilité géographique apparaît souvent comme l'occasion de réduire la distance entre son lieu de travail et son lieu de résidence.

4 Attractivité de la fonction publique

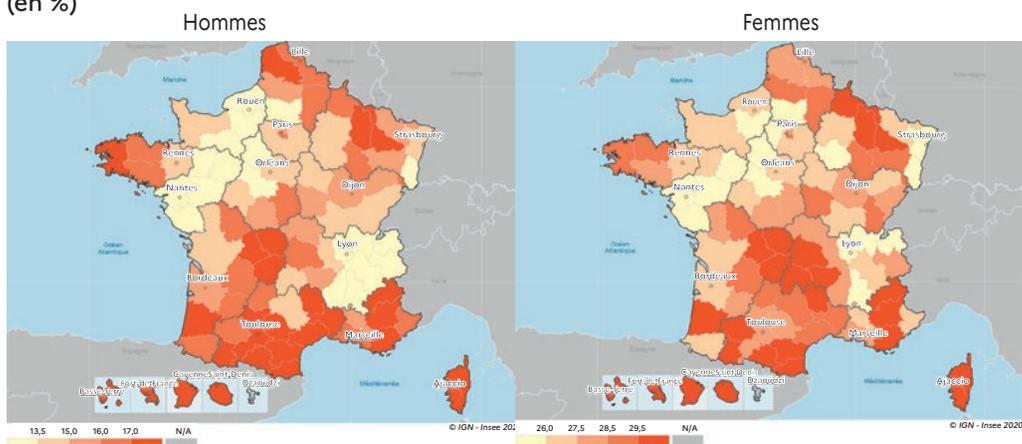
L'Île-de-France est la région où les agents sont les plus mobiles, à l'inverse des régions du Sud-Ouest. Si la région francilienne est la première région de départ, elle reçoit également une part importante des mobiles issus des autres régions. Les régions du Sud et la côte Ouest connaissent quant à elles le solde démographique lié à la mobilité proportionnellement le plus favorable.

Toutes choses égales par ailleurs, la probabilité pour chaque agent d'effectuer une mobilité géographique est plus faible pour les plus âgés et lorsque la catégorie hiérarchique diminue. À caractéristiques équivalentes, les fonctionnaires de la fonction publique de l'État sont plus mobiles géographiquement que leurs homologues des autres versants de la fonction publique. Le fait d'être une femme ou un homme n'a pas, en soi, d'incidence sur la mobilité.

L'attractivité de la fonction publique pour les natifs du Sud de la France est encore plus marquée pour les hommes

Quel que soit le département de naissance, les femmes travaillent plus souvent dans la fonction publique que les hommes. En 2016, 27,4 % des femmes en emploi travaillent dans la fonction publique contre seulement 15,4 % des hommes. Pour les femmes et les hommes, cette part est élevée dans les DOM, en Corse et dans le Limousin. En revanche, pour d'autres régions, ces écarts sont plus prononcés pour un sexe que l'autre : l'Auvergne pour les femmes et le Sud, de manière encore plus marquée, pour les hommes (Figure D4-3). Ainsi, pour les hommes, les natifs des départements méditerranéens, d'Ariège, de Haute-Garonne, du Tarn et de Tarn-et-Garonne représentent 12,7 % des agents publics contre 11,1 % pour les femmes. L'écart entre la part des femmes en emploi dans la fonction publique et celle des hommes est faible dans les Pyrénées-Orientales (7,6 points), dans le Var, dans l'Aude et en Corse. À l'inverse, l'écart est le plus élevé dans des départements ruraux du Centre et de l'Est de la France : la Creuse (15,7 points), suivie de l'Ardèche, du Jura et de la Meuse.

Figure D4-3 : Part de l'emploi public par sexe et département de naissance (en %)



Source : Insee, Recensement de la population 2016.

Les femmes avec enfant travaillent plus fréquemment dans la fonction publique. Ce phénomène est nettement moins marqué chez les hommes. En effet, parmi les personnes en couple, ceux ayant des enfants travaillent plus fréquemment dans la fonction publique quel que soit le sexe, mais l'écart est plus marqué pour les femmes (+2,7 points) que pour les hommes (+0,7 point). Cet écart est surtout vérifié entre 35 et 49 ans. En effet, en dessous de 35 ans, la part des femmes actives dans la fonction publique varie peu en fonction de la situation familiale (24 % pour les femmes en couple avec enfant, mais 21 % pour les femmes monoparentales et 23 % pour les femmes en couple sans enfant ou célibataires). Ensuite, au-delà de 50 ans, les personnes seules,

femmes comme hommes, travaillent plus dans la fonction publique que les personnes en couple. Ainsi, 19 % des hommes actifs occupés vivant seuls (célibataires ou constituant une famille monoparentale) travaillent dans la fonction publique. C'est le cas de 17 % des hommes vivant en couple avec ou sans enfant. De même, les femmes seules, avec ou sans enfant, travaillent pour 32 % d'entre elles dans la fonction publique et seulement pour 29 % lorsqu'elles sont en couple.

Par ailleurs, les femmes intégrant la fonction publique occupent moins souvent un poste requérant un moindre niveau de diplôme que dans le privé. Dans le public, 54 % des femmes occupent un poste en adéquation avec leur niveau de diplôme contre 48 % dans le privé. Pour les hommes, la situation est inversée. La forte féminisation des emplois de catégorie A (65,1 % contre 62,5 % pour l'ensemble de la fonction publique), et notamment ceux d'enseignants, explique cette situation.

Derrière les disparités géographiques, un lien avec le marché du travail et le niveau de qualification

Les disparités géographiques s'expliquent en partie par la plus faible mobilité des moins qualifiés. Les différences géographiques dans la part de la fonction publique parmi les natifs travaillant dans leur département de naissance sont plus marquées pour les employés et ouvriers non qualifiés (coefficient de variation³ de 38,3 %) que pour les cadres et enseignants (coefficient de variation de 22,9 %). Le marché du travail local contraint moins les cadres et enseignants, plus mobiles : près de six sur dix travaillent en dehors de leur département de naissance contre seulement trois sur dix pour les employés et ouvriers non qualifiés.

Pour les moins diplômés, la part de la fonction publique parmi les natifs d'un département augmente avec le taux de chômage. Hors DOM, où le marché du travail est très atypique, le coefficient de corrélation entre ces deux variables est de 28 % (Figure D4-4). C'est en particulier le cas pour les peu diplômés (baccalauréat ou moins, avec une corrélation de 34 %). En revanche, pour les diplômés du supérieur, ce lien n'est plus observé. Cette différence par niveau de diplôme peut s'expliquer par la mobilité géographique des plus diplômés et par leur plus forte employabilité.

Figure D4-4 : Coefficient de corrélation entre la part de la fonction publique parmi les natifs et le taux de chômage et la part des postes en adéquation avec le niveau de diplôme dans le privé (hors DOM)

Niveau de diplôme	Chômage	Part des postes en adéquation avec le niveau de diplôme dans le privé
Ensemble	28 %	-
Sans diplôme ou inférieur à BEP/CAP	28 %	ns
BEP/CAP	30 %	-29 %
Baccalauréat	41 %	-18 %
Enseignement supérieur	ns	-64 %

Source : Insee, Recensement de la population 2016.

ns : non significatif.

Le manque de postes qualifiés dans certaines zones peut expliquer l'attractivité de la fonction publique. À niveau de diplôme donné, lorsque la part des postes du secteur privé en adéquation avec celui-ci est faible dans le département, la part de la fonction publique parmi les natifs de ce département augmente. Cette relation est particulièrement marquée pour les diplômés du supérieur (coefficient de corrélation de 64 %). Ainsi, plus d'un diplômé du supérieur sur trois né en Corse, en Lozère ou dans la Creuse exerce dans la fonction publique. Il s'agit de départements où les emplois de cadres représentent moins de 10 % de l'emploi privé. À l'opposé, les départements franciliens, ceux abritant des métropoles (Haute-Garonne, Rhône, Isère, Loire-Atlantique...) et la

3 Le coefficient de variation (écart type/moyenne) permet de comparer les dispersions de variables dont les moyennes sont différentes.

4 Attractivité de la fonction publique

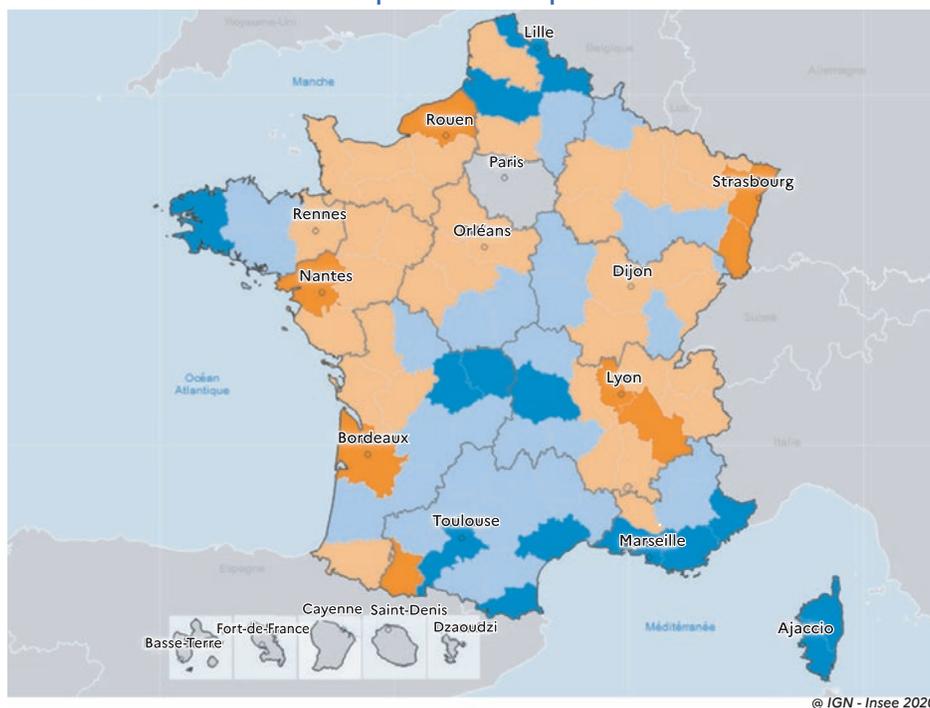
Haute-Savoie, à proximité de Genève, ont une part de cadres élevée et une part faible de diplômés y naissant s'orientant vers la fonction publique.

Les natifs d'outre-mer sont moins souvent cadres (y compris enseignants) que ceux du reste du territoire (20,4 % contre 31,4 % au niveau national). Cette situation se retrouve de manière analogue dans le privé ; elle s'explique pour partie par des écarts de niveau de diplôme. Néanmoins, pour les seuls diplômés du supérieur, ce moindre accès aux postes de cadres persiste tout en étant moins marqué que dans le privé : la part des cadres pour les natifs des DOM est inférieure de 9,6 points à celle de l'ensemble des natifs de France dans le public contre 12,4 points d'écart dans le privé. Au niveau national, les diplômés du supérieur qui travaillent au sein de la fonction publique dans un autre département que celui de leur naissance sont plus souvent cadres (56,7 %) que ceux travaillant dans leur département de naissance (47,0 %). La situation est inversée pour les natifs des DOM diplômés du supérieur : 45,5 % de ceux travaillant dans leur département de naissance sont cadres, soit un niveau proche de la moyenne nationale, contre 38,3 % de ceux travaillant ailleurs.

Encadré 3 : Typologie de l'attractivité de la fonction publique par départements

L'attractivité de la fonction publique varie d'un département à l'autre. Il est possible de construire une typologie à partir de la méthode dite de classification ascendante hiérarchique (CAH) en s'appuyant sur les variables suivantes : part de la fonction publique parmi les natifs, la part de ceux qui travaillent dans leur département de naissance et la part d'agents de la fonction publique titulaires d'un diplôme supérieur à celui habituellement nécessaire pour le poste qu'ils occupent.

Figure D4.E3-1 : Classification des départements de province



Cette méthode de classification fait ressortir quatre groupes de départements (hors DOM et Île-de-France).

Les départements en bleu sont ceux pour lesquels la part de la fonction publique parmi les natifs est la plus élevée. Les départements en orange sont ceux pour lesquels la part de la fonction publique est plus faible ; ceux en orange foncé se distinguent par la part de fonction publique la plus faible, et par ailleurs, en lien avec un marché du travail dynamique, peu de surqualifiés et peu de personnes travaillant dans un autre département parmi les natifs ayant intégré la fonction publique. Les départements en bleu foncé se distinguent par une forte proportion d'agents de la fonction publique à travailler dans leur département de naissance et une part proche de la moyenne de surqualifiés. À l'inverse, les départements en bleu clair ont une faible part d'agents publics en activité dans leur département de naissance et une part de surqualifiés élevés, notamment rapportée au privé. Ainsi, dans les départements en bleu foncé, l'attractivité de la fonction publique semble avant tout liée à la possibilité de trouver un emploi localement, notamment en adéquation avec son niveau de diplôme. Dans les départements en bleu clair, qui sont historiquement des pourvoyeurs importants d'agents publics de l'État, l'attractivité semble davantage tenir à une dimension culturelle.

Bibliographie

- Ba A. Y. (2019), « Mobilité géographique des fonctionnaires civils », *Point Stat*, DGAFP, mars 2019.
- Massal P. (2003), « L'origine géographique des agents de l'État », *Point Stat*, n° 2-2003, DGAFP.
- Gallard E. (2016), « Adéquation emploi-niveau de diplôme : une situation dans la moyenne de province », *Insee Analyses Corse*, n° 8, Insee.

5. La fonction publique : un bon employeur ?

Claire CHARAVEL
SDessi – DGAFP

Reconnaissance, salaire adéquat, satisfaction personnelle, sentiment d'être utile... De nombreux paramètres concourent à rendre un emploi ou un employeur attractif. À travers ces dimensions subjectives, c'est l'image de marque des employeurs publics et leur capacité à retenir les agents qui se dessine.

En 2016, les agents de la fonction publique ont plus souvent le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés que les salariés du privé. Si l'insécurité de l'emploi est logiquement moins élevée que dans le secteur privé, les agents publics sont, en revanche, plus nombreux à craindre d'être mutés contre leur volonté. Par ailleurs, les agents de la fonction publique sont exposés à une charge mentale - penser à trop de choses à la fois, continuer à penser à son travail même en dehors - un peu plus élevée que les salariés du privé. Les conflits de valeurs (éviter de donner son avis, devoir cacher ses émotions) sont aussi plus fréquents que dans le secteur privé.

Néanmoins, le vécu du travail est aussi source de satisfaction : ainsi, les agents de la fonction publique sont plus nombreux que les salariés du privé à déclarer avoir la possibilité de développer leurs compétences professionnelles, à avoir la possibilité de faire des choses qui leur plaisent et à ressentir de la fierté à travailler dans leur organisation. En outre, le sentiment de faire un travail utile aux autres est beaucoup plus développé dans la fonction publique, en particulier pour les agents en contact direct avec le public. Enfin, la vocation familiale est plus forte chez les agents publics.

Au sein de la fonction publique, la façon dont les conditions de travail sont vécues n'est pas la même d'un versant à l'autre. Si les agents de la FPE ne se distinguent pas nettement de la moyenne des trois versants, les agents de la FPT déclarent une charge mentale moins élevée. Mais leur satisfaction au travail apparaît plus faible : ils sont en effet moins nombreux que les autres à déclarer occuper un poste en adéquation avec leur formation ou encore à avoir la possibilité de faire des choses qui plaisent.

Les agents de la FPH se distinguent nettement par des facteurs négatifs : sentiment d'être mal payés plus fréquent, crainte d'être mutés contre leur volonté, sentiment de vivre des changements mal préparés ou imprévisibles ou encore de devoir effectuer une quantité de travail excessive ou travailler sous pression.

Malgré tout, ces agents sont plus nombreux que ceux de la FPE et de la FPT à avoir l'impression de faire partie d'une équipe et de faire un travail utile aux autres. Surtout, presque la moitié de ces agents seraient heureux que l'un de leurs enfants s'engage dans la même activité professionnelle.

Les agents de la fonction publique ont plus souvent le sentiment d'être mal payés que les salariés du privé, et en particulier les agents de la FPH

En 2016, 41,1 % des agents publics ont le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés, soit 6 points de plus que les salariés du privé (35,3 %) (Figure D5-1). Ce sentiment est plus important dans la FPH puisque la moitié de ces agents (49,9 %) ont le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés contre 40,9 % des agents de la FPE et 36,9 % des agents de la FPT.

Le sentiment d'être mal payé recule dans la FPT. Entre 2013 et 2016, ce sentiment est resté stable dans la FPE et FPH. Dans la FPT, la part des agents ayant le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés a baissé de presque 5 points tandis que le sentiment d'être normalement payé a augmenté de presque 7 points. En 2016, un agent sur deux dans la FPT a en effet le sentiment d'être normalement payé contre 40,4 % des agents de la FPE et 38,5 % des agents de la FPH.

Le sentiment d'être bien ou très bien payé est plus fréquent pour les agents de la FPE (18,7 % en 2016) que dans les deux autres versants. 13,7 % des agents de la FPT se déclarent dans cette situation (en baisse de 2 points par rapport à 2013) et 11,6 % des agents de la FPH (en baisse de 1,5 point). La FPE est ainsi plus proche du secteur privé que les deux autres versants puisque deux salariés du privé sur dix ont le sentiment d'être bien ou très bien payés en 2016.

Figure D5-1 : Sentiment d'être bien ou mal payé en 2013 et 2016 (en %)

	Bien ou très bien payé		Normalement payé		Plutôt mal ou très mal payé	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016
FPE	17,4	18,7	42,9	40,4	39,8	40,9
FPT	15,7	13,7	42,7	49,4	41,6	36,9
FPH	13,1	11,6	38,4	38,5	48,6	49,9
Ensemble fonction publique	15,9	15,5	41,9	43,2	42,2	41,4
Privé	19,4	20,1	44,0	44,6	36,6	35,3

Source : Dares-Drees-DGAFF-Insee, enquêtes Conditions de travail. Traitement DGAFF - SDessi.

Champ : France (hors Mayotte), salariés.

Lecture : En 2016, 49,9 % des agents de la FPH ont le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés.

Le sentiment d'être mal payé suit l'ordre des salaires effectivement perçu. Parmi les agents de la fonction publique, le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payé, en 2016, est plus élevé pour les femmes (44,3 % contre 36,5 % pour les hommes) et pour les agents de catégorie C (43,2 % contre 41,2 % pour les agents de catégorie A et 37,2 % pour les agents de catégorie B), des résultats qui suivent les écarts de salaires effectivement observés¹.

Mais des effets dynamiques ou de comparaison avec le privé peuvent aussi être à prendre en compte. Si en 2013, les contractuels et autres statuts étaient un peu plus nombreux à avoir ce sentiment (45,4 %) que les fonctionnaires (41,3 %), ce sentiment s'est inversé en 2016 (43,2 % pour les fonctionnaires contre 36,1 % pour les contractuels et autres statuts). Ainsi, par rapport à 2013, le sentiment d'être plutôt ou très mal payé chez les contractuels a diminué de 9,2 points tandis que le sentiment d'être normalement payé a augmenté de 7,5 points (Figure D5-2). Ce résultat, *a priori* paradoxal, puisque les contractuels sont en moyenne moins bien payés que les fonctionnaires, traduit peut-être un recul des revendications salariales des contractuels, plus jeunes, pour s'insérer sur le marché du travail dans un contexte de chômage élevé. Il peut s'expliquer aussi en partie par une comparaison avec le secteur privé. En effet, un tiers des contractuels du public, notamment les moins qualifiés percevraient un salaire plus faible dans le secteur privé (Frot, 2019).

¹ En 2016, tous versants confondus, le salaire net moyen des femmes s'élève à 2 118 euros contre 2 431 pour les hommes. Celui des fonctionnaires de catégorie A est de 2 896 euros contre 2 369 euros pour les fonctionnaires de catégorie B et de 1 789 euros pour les fonctionnaires de catégorie C. Pour des résultats par versant, voir la figure V 3-5 de la vue 3 sur les rémunérations dans la fonction publique.

5 Attractivité de la fonction publique

Figure D5-2 : Sentiment d'être bien ou mal payé selon les caractéristiques sociodémographiques des agents de la fonction publique en 2013 et 2016 (en %)

	Bien ou très bien payé		Normalement payé		Plutôt mal ou très mal payé	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016
Sexe						
Hommes	18,6	20,5	43,7	43,0	37,7	36,5
Femmes	14,2	12,4	40,7	43,3	45,2	44,3
Âge						
Moins de 30 ans	18,2	20,7	44,8	49,2	37,0	30,1
30-49 ans	16,1	15,6	40,5	42,9	43,4	41,5
50 ans et plus	14,6	12,8	42,9	40,9	42,5	46,3
Catégorie hiérarchique						
Catégorie A	17,8	17,4	42,6	41,4	39,6	41,2
Catégorie B	17,9	19,4	44,3	43,4	37,8	37,2
Catégorie C	13,6	12,5	40,3	44,3	46,2	43,2
Statut						
Fonctionnaires (y c. militaires)	16,2	15,1	42,5	41,7	41,3	43,2
Contractuels et autres statuts ⁽¹⁾	14,8	16,5	39,9	47,4	45,4	36,1
Quotité de travail						
Temps plein	16,3	16,3	42,6	42,0	41,1	41,6
Temps partiel	14,3	12,2	39,1	47,4	46,6	40,3
Familles de métiers⁽²⁾						
Action sociale/Services à la personne	13,4	9,3	40,9	47,7	45,7	43,0
Administration/Finances publiques	16,7	17,2	45,0	44,0	38,3	38,8
Bâtiment, travaux publics	11,8	17,8	47,1	54,4	41,1	27,7
Entretien, maintenance/Espaces verts, paysages	13,1	13,0	40,8	47,9	46,1	39,2
Éducation, formation, recherche	15,2	16,7	40,8	39,1	44,1	44,2
Sécurité, défense	24,9	25,8	50,1	37,3	25,0	36,9
Soins	13,9	10,8	37,2	39,0	48,9	50,2
Sports et loisirs, animation, culture	17,8	13,2	37,6	42,9	44,6	43,9
Technique, informatique, transports	24,3	23,3	39,6	47,5	36,1	29,2

Source : Dares-Drees-DGAFP-Insee, enquêtes Conditions de travail. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : France (hors Mayotte), agents de la fonction publique.

(1) La mention « autres statuts » comprend les ouvriers d'État, les assistantes maternelles, le personnel médical hospitalier et les stagiaires (hors élèves ou fonctionnaires stagiaires).

(2) En raison d'effectifs faibles, certaines familles de métiers ont été regroupées.

Lecture : En 2016, dans la fonction publique, 44,3 % des femmes ont le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payées.

Le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payé augmente avec l'âge. Ainsi, les agents âgés de 50 ans et plus sont 46,3 % à avoir ce sentiment, soit presque 5 points de plus que les agents âgés de 30 à 49 ans et 16,2 points de plus que ceux âgés de moins de 30 ans. Les agents de moins de 30 ans ont ainsi plus souvent le sentiment d'être normalement payés (49,2 %). Ils sont aussi plus nombreux que les autres à avoir le sentiment d'être bien ou très bien payé (20,7 % contre 15,6 % pour les agents âgés de 30 à 49 ans et seulement 12,8 % pour les agents de 50 ans et plus). Déjà moins élevé que pour les autres tranches d'âge, le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payé a diminué de presque 7 points pour les agents de moins de 30 ans entre 2013 et 2016 tandis que le sentiment d'être normalement payé est passé de 44,8 % à 49,2 % en 2016 et celui d'être bien ou très bien payé de 18,2 % à 20,7 %.

Certaines familles de métiers en contact direct avec le public se sentent moins bien payées. Les agents de la fonction publique de la famille de métiers liés aux *Soins* sont les agents ayant le plus souvent le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payé (50,2 %). Ce sentiment est également élevé pour les agents des métiers de l'*Éducation, formation, recherche* (44,2 %), des *Sports et loisirs* (43,9 %), et de l'*Action sociale/Services à la personne* (43 %).

Et ce sentiment peut varier fortement entre 2013 et 2016. Un peu plus d'un tiers des agents des métiers de la *Sécurité-Défense* (36,9 %) ont le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payé. Surtout, par rapport à 2013, ce sentiment a augmenté de 11,8 points dans un contexte sécuritaire marqué par des attentats terroristes, soit la plus forte hausse par famille de métiers. En revanche, ce sentiment a fortement diminué pour les agents du *Bâtiment et travaux publics*, puisque ce sentiment est passé de 41,1 % à 27,7 % tandis que le sentiment d'être normalement payé a augmenté de 7,3 points passant de 47,1 % à 54,4 % et celui d'être bien ou très bien payé de 6 points (11,8 % à 17,8 %). Dans une moindre mesure, le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payé a aussi diminué pour les familles de métiers de l'*Entretien, maintenance/Espaces verts, paysages* (-6,9 points) et de la *Technique, informatique, transports* (-6,9 points). En 2016, la plupart de ces agents ont en effet le sentiment d'être normalement payés.

Le sentiment d'être mal payé augmente avec les contraintes liées à l'organisation du travail, et notamment aux horaires de travail atypiques (Figure D5-3). Ainsi, en 2016, les agents de la fonction publique ayant des horaires de travail alternants (2x8, 3x8, ou plus) ont légèrement plus souvent le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés (44,2 %) que les agents ayant des horaires variables d'un jour à l'autre (42,4 %) ou ayant les mêmes horaires tous les jours (40,7 %). C'est aussi le cas pour les agents qui travaillent habituellement ou occasionnellement la nuit, qui sont 44,8 % à déclarer être plutôt mal ou très mal payés, soit 4,1 points de plus que ceux ne travaillent jamais la nuit. L'écart est encore plus élevé lorsque les agents travaillent le week-end - le samedi ou le dimanche - puisque 45,2 % de ces agents ont le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés contre 37,9 % des agents qui ne travaillent jamais le week-end.

Par ailleurs, le fait d'effectuer tous les jours ou souvent des heures supplémentaires augmente le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payé. Ainsi, 50,5 % des agents effectuant des heures supplémentaires ont le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés (en hausse de 3,3 points par rapport à 2013) contre 37,3 % des agents qui en effectuent parfois ou jamais. Ces derniers ont en effet plus souvent le sentiment d'être normalement payés (45,8 % contre 37,6 %). Ils sont aussi plus nombreux que ceux effectuant des heures supplémentaires à déclarer être bien ou très bien payés (16,9 % contre 11,9 %).

Les contraintes de rythme d'exécution du travail sont également associées à un sentiment plus fréquent d'être mal payé. En 2016, les agents de la fonction publique exposés à au moins trois contraintes de rythme dans le cadre de leur travail ont plus souvent le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés (46,5 % contre 39,5 % pour ceux exposés à moins de trois contraintes). En outre, ce sentiment est plus important lorsque les agents ont une intensité du travail élevée. Ainsi, les agents qui doivent toujours ou souvent se dépêcher pour faire leur travail sont 48,4 % à avoir le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payé contre 36,3 % pour les autres. C'est aussi le cas pour les agents qui ne peuvent interrompre leur travail quand ils le souhaitent (46,1 % contre 38,3 %) et pour ceux qui doivent fréquemment interrompre une tâche pour une autre non prévue (43,1 % contre 38 %).

5 Attractivité de la fonction publique

Figure D5-3 : Sentiment d'être bien ou mal payé des agents de la fonction publique selon l'organisation et l'intensité du travail en 2013 et 2016 (en %)

	Bien ou très bien payé		Normalement payé		Plutôt mal ou très mal payé	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016
Horaires de travail quotidiens						
Les mêmes tous les jours	15,7	16,3	43,3	43,0	41,1	40,7
Alternants (2x8, 3x8, ou plus)	15,5	13,8	39,1	42,1	45,4	44,2
Variables d'un jour à l'autre	16,4	13,6	39,5	44,0	44,1	42,4
Travail de nuit						
Habituellement ou occasionnellement	16,6	15,3	40,7	39,9	42,7	44,8
Jamais	15,7	15,5	42,1	43,8	42,2	40,7
Travail le week-end (samedi ou dimanche)						
Habituellement ou occasionnellement	15,1	14,5	40,8	40,3	44,1	45,2
Jamais	16,6	16,4	42,8	45,8	40,6	37,9
Travailler au-delà de l'horaire prévu						
Tous les jours ou souvent	14,5	11,9	38,3	37,6	47,2	50,5
Parfois ou jamais	16,5	16,9	43,4	45,8	40,1	37,3
Contraintes de rythme⁽¹⁾						
Au moins trois contraintes	14,6	12,7	38,4	40,8	47,0	46,5
Moins de trois contraintes	16,4	16,5	43,2	44,1	40,4	39,5
Devoir se dépêcher pour faire son travail						
Toujours ou souvent	13,2	10,6	37,9	41,0	49,0	48,4
Parfois ou jamais	18,3	18,9	45,4	44,8	36,4	36,3
Devoir fréquemment interrompre une tâche pour une autre non prévue						
Oui	15,1	14,5	40,5	42,5	44,4	43,1
Non	17,5	17,5	44,6	44,5	37,9	38,0
Pouvoir interrompre momentanément son travail quand on le souhaite						
Oui	17,6	18,1	43,3	43,6	39,1	38,3
Non	13,4	11,4	39,5	42,4	47,1	46,1

Source : Dares-Drees-DGAFF-Insee, enquêtes Conditions de travail. Traitement DGAFF – SDessi.

Champ : France (hors Mayotte), agents de la fonction publique.

(1) Parmi : le déplacement automatique d'un produit ou d'une pièce, la cadence automatique d'une machine, d'autres contraintes techniques, la dépendance immédiate vis-à-vis du travail d'un ou plusieurs collègues, des normes de production ou des délais à respecter en une heure au plus ou un jour au plus, une demande extérieure obligeant à une réponse immédiate, les contrôles ou surveillances permanents exercés par la hiérarchie.

Lecture : En 2016, 46,5 % des agents de la fonction publique ayant au moins trois contraintes de rythme ont le sentiment d'être plutôt mal ou très mal payés.

Encadré 1 : Les enquêtes CT 2013 et CT-RPS 2016

Les enquêtes Conditions de travail, pilotées par la Dares depuis 1978, s'inscrivent dans un système pérenne d'observation statistique des conditions de travail et des expositions aux risques professionnels. Cette enquête interroge les salariés sur leurs conditions de travail, son organisation et les contraintes physiques, psychosociales associées. Elle interroge également les salariés sur la façon dont les conditions de travail sont vécues (le sentiment d'être bien ou mal payé, l'insécurité de l'emploi, la charge mentale et les conflits de valeurs, la reconnaissance au travail mais aussi la satisfaction au travail).

L'enquête est menée en étroite collaboration avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees). À cette fin, depuis 2013, l'enquête intègre une surreprésentation des agents des trois versants de la fonction publique (État, territoriale, hospitalière) permettant une comparaison entre les différents versants de la fonction publique et le secteur privé.

Les éditions 2013 et 2016 comportent deux volets : un volet « Individus » et un volet « Employeurs ». Les principaux thèmes abordés dans le volet « Individus » de l'enquête sont :

- les horaires et l'organisation du temps de travail,
- l'organisation et les rythmes de travail,
- les pénibilités, les risques et leur prévention,
- les contraintes psychosociales, les relations avec le public et la violence au travail,
- un auto-questionnaire, rempli par l'enquêté, qui regroupe notamment des questions relatives aux risques psychosociaux.

Les enquêtes CT et CT-RPS ont lieu en alternance tous les trois ans. Si les deux tiers des questions sont identiques entre les deux enquêtes, l'enquête de 2016 comporte des questions supplémentaires sur les risques psychosociaux. Le champ géographique est identique dans les deux éditions. Il comprend la métropole et quatre départements d'outre-mer : Martinique, Guadeloupe, La Réunion et la Guyane.

L'insécurité de l'emploi en hausse dans la fonction publique, en particulier dans la FPT, dans un contexte de réorganisation territoriale

La crainte pour son emploi dans l'année qui vient est plus élevée dans le secteur privé (26,2 %) que dans la fonction publique (18,1 %) mais concerne tout de même 20,1 % des agents de la FPT et 19,1 % des agents de la FPH en 2016 (Figure D5-4). Par rapport à 2013, cette crainte a augmenté de presque 6 points dans la FPT, dans un contexte de réorganisation territoriale. Les agents de la FPT sont aussi plus nombreux qu'en 2013 à penser devoir changer de métier ou de qualification d'ici les trois prochaines années (30,1 % contre 23,2 %, soit une hausse de 7,1 points).

Les femmes et les agents non-titulaires sont plus nombreux à craindre pour leur emploi dans l'année qui vient. Ces proportions sont respectivement de 20,5 % contre 14,2 % des hommes et de 37,1 % contre seulement 10,8 % des agents titulaires. La crainte pour son emploi est aussi plus importante pour les agents de catégorie C (23,4 %) que ceux de catégorie B (15,6 %) et de catégorie A (12 %). C'est également plus souvent le cas pour les agents âgés de moins de 30 ans (33,4 %) par rapport aux agents âgés de 30 à 49 ans (17,2 %) et ceux de 50 ans et plus (12,4 %).

Déjà plus élevée pour ces agents, cette crainte est aussi en hausse par rapport à 2013 : de 4 points pour les femmes, de presque 5 points pour les agents de catégorie C et de presque 8 points pour les agents âgés de moins de 30 ans.

Les agents des métiers liés aux Sports et loisirs, animation, culture et Entretien, maintenance/Espaces verts, paysages sont les plus nombreux à craindre pour leur emploi (respectivement 30,4 % et 26 %). Pour ces derniers, cette crainte est en hausse de 5,4 points entre 2013 et 2016. Néanmoins, elle a surtout augmenté pour les agents des métiers de la *Technique, informatique, transports* puisqu'elle est passée de 11,6 % à 22,7 % (+11,1 points).

5 Attractivité de la fonction publique

Figure D5-4 : Insécurité de l'emploi et perspectives d'avenir en 2013 et 2016 (en %)

	FPE		FPT		FPH		Ensemble fonction publique		Privé	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016
Craindre pour son emploi dans l'année qui vient	14,8	16,0	14,7	20,1	17,1	19,1	15,2	18,1	27,0	26,2
Penser devoir changer de métier ou de qualification d'ici les trois prochaines années	23,8	23,9	23,2	30,1	22,1	19,4	23,2	25,1	29,9	32,6
Craindre d'être muté à un autre poste de travail contre sa volonté		22,2		25,4		33,2		25,6		16,5
Penser qu'il ne sera pas facile de retrouver un emploi avec une rémunération similaire	55,3	56,9	48,5	52,0	38,3	43,8	49,3	52,4	45,0	47,1
Vivre des changements mal préparés ou imprévisibles*	20,9	15,8	17,7	16,6	29,7	25,0	21,6	18,0	19,8	18,3
Ne pas se sentir capable de faire le même métier jusqu'à sa retraite	32,8	36,7	30,2	32,6	40,3	36,2	33,5	35,1	36,5	39,2
Ne pas souhaiter faire le même métier jusqu'à sa retraite	33,4	35,1	33,5	36,6	35,7	30,0	33,9	34,6	44,4	44,3

Source : Dares-Drees-DGAFF-Insee, enquêtes Conditions de travail. Traitement DGAFF - SDessi.

Champ : France (hors Mayotte), salariés.

* Toujours ou souvent.

Lecture : En 2016, 20,1 % des agents de la FPT craignent de perdre leur emploi dans l'année qui vient.

Un tiers des agents de la FPH déclarent craindre d'être mutés à un autre poste de travail contre leur volonté en 2016. Cette crainte est nettement plus fréquente que dans les deux autres versants (de 8 à 11 points plus fréquente). Cette crainte est également plus élevée dans la fonction publique que dans le secteur privé (16,5 %).

En 2016, un peu plus de la moitié des agents de la fonction publique pensent qu'il ne serait pas facile de retrouver un emploi avec une rémunération similaire. C'est notamment le cas dans la FPE (56,9 %) et la FPT (52 %), tandis que cette proportion est plus faible dans le privé (47,1 %) et dans la FPH (43,8 %). Tous versants confondus, les agents titulaires sont plus nombreux à le penser (55,1 % contre 45,5 % des non-titulaires) ainsi que les agents âgés de 50 ans et plus (60,1 % contre 51,3 % contre les agents âgés de 30 à 49 ans et 39,8 % pour les moins de 30 ans).

En 2016, les agents de la fonction publique sont un peu moins nombreux à ne pas se sentir capable de faire le même métier jusqu'à leur retraite (35,1 %) que les salariés du privé (39,2 %). Dans la fonction publique, par rapport à 2013, ce sentiment a augmenté dans la FPE, passant de 32,8 % à 36,7 % en 2016 (+3,9 points) ainsi que, dans une moindre mesure, dans la FPT (+2,4 points) tandis qu'il est en baisse dans la FPH (36,2 % en 2016 contre 40,3 % en 2013). Les agents de la fonction publique sont aussi 34,6 % à ne pas souhaiter faire le même travail jusqu'à leur retraite contre 44,3 % des salariés du privé. Entre 2013 et 2016, ce sentiment est légèrement en hausse dans la FPE et la FPT alors qu'il diminue dans la FPH (-5,7 points).

Une charge mentale un peu plus élevée et des conflits de valeurs plus fréquents dans la fonction publique que dans le secteur privé

En 2016, environ 4 agents sur 10 déclarent effectuer une quantité de travail excessive. Ce phénomène est commun à l'ensemble des agents de la fonction publique et aux salariés du secteur privé, et est particulièrement prégnant dans la FPH où il concerne un agent sur deux (Figure D5-5). Plus d'un agent sur deux dans la FPH déclare également penser à trop de choses à la fois (55,3 %). C'est également le cas dans la FPE (50,6 %) dans une plus forte proportion que pour les salariés du secteur privé (42,1 %) et les agents de la FPT (38,4 %). Enfin, un agent sur trois déclare travailler sous pression, une proportion proche du secteur privé. Dans la FPH, le travail sous pression concerne 43,5 % des agents.

Les agents de la FPE sont plus nombreux à déclarer continuer à penser à leur travail, même lorsqu'ils n'y sont pas (55,4 %). Cette proportion est presque de 12 points supérieure à l'ensemble des agents de la fonction

publique et de 19 points supérieure aux salariés du privé. En particulier, 76,3 % des agents de la famille des métiers *Éducation, formation, recherche*, métiers spécifiques à la FPE, déclarent continuer à penser à leur travail en dehors de celui-ci. Ce sentiment est sûrement lié à l'organisation spécifique du travail de ces agents, en particulier des enseignants, dont une part de leur activité (préparation des cours, correction des copies...) s'effectue au domicile.

Si la charge mentale reste élevée, elle a globalement diminué dans l'ensemble des secteurs entre 2013 et 2016. Par exemple, le travail sous pression dans la fonction publique est passé de 37,4 % à 30,4 %, soit une baisse de 7 points (baisse de 5 points dans le secteur privé). C'est surtout dans la FPE que le travail sous pression a le plus diminué (31,5 % en 2016 contre 40,7 % en 2013, soit 9 points de moins). Au sein de la fonction publique, la charge mentale a surtout diminué pour les agents de la FPE, excepté le fait de continuer à penser à son travail en dehors de celui-ci, qui a certes baissé (-5 points) mais légèrement moins que dans la FPT (-8 points) et la FPH (-7 points).

Figure D5-5 : Charge mentale et conflits de valeurs au travail en 2013 et 2016 (en %)

	FPE		FPT		FPH		Ensemble fonction publique		Privé	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016
Devoir effectuer une quantité de travail excessive*	44,7	41,9	33,5	34,5	53,1	52,4	42,6	41,5	39,2	38,9
Travailler sous pression**	40,7	31,5	27,5	21,1	46,6	43,5	37,4	30,4	35,6	30,7
Penser à trop de choses à la fois**	57,5	50,6	41,9	38,4	60,8	55,3	52,8	47,3	47,4	42,1
Continuer à penser à son travail, même quand on n'y est pas**	60,5	55,4	40,7	32,3	45,9	38,7	50,6	43,8	41,4	36,5
Faire trop vite une opération qui demanderait davantage de soin**	31,7	27,8	23,7	20,7	39,7	35,9	30,6	27,0	26,9	25,6
Faire des choses que l'on désapprouve**	9,1	7,3	9,6	8,5	10,5	9,9	9,5	8,3	9,9	10,5
Avoir le sentiment d'être exploité**	14,7	14,6	14,8	12,7	19,3	19,7	15,7	15,0	20,7	19,9
Devoir cacher ses émotions**	37,8	30,7	29,5	24,4	40,5	34,1	35,5	29,2	29,0	23,7
Devoir éviter de donner son avis, son opinion**	25,2	22,6	21,5	21,2	18,6	15,2	22,5	20,6	16,9	14,4
Avoir peur pour sa sécurité ou celle des autres**	7,9	4,4	8,1	5,5	11,3	9,5	8,7	5,9	7,6	5,4
Ne pas ressentir la fierté du travail bien fait	37,5	29,5	32,3	25,4	36,2	32,0	35,4	28,6	31,8	26,9

Source : Dares-Drees-DGAFP-Insee, enquêtes Conditions de travail. Traitement DGAFP – SDessi.

Champ : France (hors Mayotte), salariés.

* D'accord ou tout à fait d'accord.

** Toujours ou souvent.

Lecture : En 2016, 41,5 % des agents de la fonction publique déclarent devoir effectuer une quantité de travail excessive.

Moins d'un agent public sur dix est confronté à des conflits de valeurs dans le cadre de son travail. En 2016, 8,3 % des agents de la fonction publique déclarent faire des choses qu'ils désapprouvent (9,9 % dans la FPH, 8,5 % dans la FPT et 7,3 % dans la FPE) contre 10,5 % des salariés du secteur privé (**Figure D5-5**).

Deux agents de la FPH sur dix se sentent exploités dans leur travail. Cette proportion est comparable aux salariés du secteur privé. Le sentiment d'être exploité dans son travail est en revanche moins fréquent dans la FPT (12,7 %) et la FPE (14,6 %).

Le fait de devoir cacher ses émotions concerne plus souvent les agents de la fonction publique (29,2 %) que les salariés du secteur privé (23,7 %) C'est en particulier le cas des agents de la FPH (34,1 %) et de la FPE (30,7 %). Ces agents sont en effet très souvent en contact direct avec le public. Les métiers liés à l'*Éducation, formation, recherche*, les *Soins* ou la *Sécurité-Défense* sont ainsi plus exposés au fait de devoir cacher leurs émotions dans le cadre de leur travail. Néanmoins, par rapport à 2013, ce sentiment est en baisse de 6,3 points dans la fonction publique (-7,2 points dans la FPE, -6,4 points dans la FPH et -5,1 points dans la FPT) et de 5,3 points dans le secteur privé.

5 Attractivité de la fonction publique

Enfin, le fait de ne pas ressentir la fierté du travail bien fait est en baisse dans la fonction publique (28,6 % en 2016 contre 35,4 % en 2013) comme dans le secteur privé (26,9 % en 2016 contre 31,8 %). C'est dans la FPE que cette diminution est la plus importante (-8 points) puis dans la FPT (-7 points). En 2016, ce sentiment est plus fréquent dans la FPH (32 %) que dans les autres secteurs, malgré une baisse de 4 points entre 2013 et 2016.

Le sentiment d'être reconnu pour son travail, à un niveau déjà élevé, en hausse dans la fonction publique comme dans le secteur privé

En 2016, 73,7 % des agents de la fonction publique déclarent avoir le sentiment d'être reconnu pour leur travail, un niveau identique à celui des salariés du secteur privé (73,8 %) (Figure D5-6). Par rapport à 2013, dans la fonction publique, ce sentiment de reconnaissance a progressé particulièrement pour les agents de la FPE (+7,4 points) et de la FPH (+9,3 points).

Près des trois quarts des agents publics déclarent occuper un poste en adéquation avec leur formation. En 2016, 87,9 % des agents de la FPH déclarent avoir une position professionnelle qui correspond à leur formation contre 74,1 % des agents de la FPE, 65,6 % des salariés du privé et 62,9 % des agents de la FPT.

Plus de formation mais moins de promotion dans la fonction publique que dans le privé. Dans le cadre de leur travail, les agents de la fonction publique sont plus nombreux à déclarer avoir la possibilité de développer leurs compétences professionnelles (73,7 %) que les salariés du secteur privé (66,3 %). En revanche, les perspectives de promotion sont moins importantes dans la fonction publique puisqu'en 2016, 41,6 % des agents de la fonction publique déclarent avoir des perspectives de promotion satisfaisante contre 47,4 % des salariés du privé. Cette proportion est moins élevée dans la FPE (38,1 %) que dans les deux autres versants de la fonction publique. Entre 2013 et 2016, elle est restée stable dans la fonction publique tandis qu'elle a augmenté dans le secteur privé (+3,4 points).

Figure D5-6 : Reconnaissance au travail en 2013 et 2016 (en %)

	FPE		FPT		FPH		Ensemble fonction publique		Privé	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016
Avoir le sentiment d'être reconnu pour son travail*	65,4	72,8	72,0	75,6	63,2	72,5	67,2	73,7	69,7	73,8
Avoir des perspectives de promotion satisfaisantes*	37,5	38,1	45,5	44,8	43,9	43,4	41,6	41,6	44,0	47,4
Avoir la possibilité de développer ses compétences professionnelles*	71,3	73,5	71,7	72,6	75,4	75,8	72,3	73,7	64,4	66,3
Avoir une position professionnelle qui correspond à sa formation	74,3	74,1	66,2	62,9	84,0	87,9	73,5	73,1	66,5	65,6
Ressentir de la fierté à travailler dans son entreprise, organisation**	71,6	75,0	69,4	68,1	64,1	70,8	69,3	71,7	63,4	64,6

Source : Dares-Drees-DGAFP-Insee, enquêtes Conditions de travail. Traitement DGAFP - SDessi.

Champ : France (hors Mayotte), salariés.

* D'accord ou tout à fait d'accord.

** Toujours ou souvent.

Lecture : En 2016, 87,9 % des agents de la FPH déclarent avoir une position professionnelle qui correspond à leur formation.

Les agents publics sont plus souvent fiers de leur emploi que les salariés du privé. Les agents de la fonction publique sont 71,7 % à déclarer ressentir de la fierté à travailler dans leur entreprise ou organisation. Ce sentiment est un peu plus élevé dans la FPE (75 %) que dans la FPH (70,8 %) et la FPT (68,1 %) mais est dans tous les versants plus élevé que pour les salariés du privé (64,6 %). Si ce sentiment est resté stable dans la FPT et dans le secteur privé, il a augmenté d'un peu plus de 3 points dans la FPE et de presque 7 points dans la FPH entre 2013 et 2016.

Dans leur travail, les agents de la fonction publique ont beaucoup plus souvent l'impression de faire quelque chose d'utile aux autres que les salariés du privé

Le sentiment de faire un travail qui soit utile aux autres est beaucoup plus développé dans la fonction publique (83 % en 2016) que dans le secteur privé (14,5 points de moins). Au sein de la fonction publique, c'est dans la FPH que ce sentiment est le plus développé avec 89 % des agents qui déclarent avoir l'impression de faire quelque chose d'utile aux autres, soit 6 points de plus que pour l'ensemble des agents du public (Figure D5-7). Ce sentiment, déjà à un niveau élevé, est en hausse entre 2013 et 2016 pour les agents du public, et en particulier dans la FPE (+6,2 points).

Ce sentiment d'être utile aux autres est particulièrement prégnant pour les agents travaillant avec le public. Parmi les métiers de la fonction publique, en 2016, ce sont les agents des métiers liés à l'Action sociale/Services à la personne (92,6 %), aux Soins (91,9 %), aux Sports, animation, culture (85,9 %) et à l'Éducation, formation, recherche (85,8 %) qui ont plus souvent l'impression de faire quelque chose d'utile aux autres. Le fait d'être en contact direct avec le public augmente la proportion d'agents ayant ce sentiment : ainsi, 85,1 % des agents de la fonction publique en contact direct avec le public ont le sentiment de faire quelque chose d'utile aux autres contre 69,6 % pour ceux n'ayant pas de contact direct avec le public.

Figure D5-7 : Indicateurs de satisfaction au travail en 2013 et 2016 (en %)

	FPE		FPT		FPH		Ensemble fonction publique		Privé	
	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016	2013	2016
Avoir l'impression de faire quelque chose d'utile aux autres	75,6	81,8	78,9	80,8	86,2	89,0	79,0	83,0	67,7	68,5
Avoir l'impression de faire partie d'une équipe	76,2	75,6	75,7	75,2	83,2	84,5	77,5	77,3	70,5	70,1
Avoir la possibilité de faire des choses qui plaisent	65,3	68,7	57,8	54,6	59,3	63,9	61,4	62,7	51,7	53,5
Serait ou aurait été heureux que l'un de ses enfants s'engage dans la même activité professionnelle que soi	49,3	46,2	42,7	35,9	47,3	48,2	46,6	43,0	37,3	33,8

Source : Dares-Drees-DGAFF-Insee, enquêtes Conditions de travail. Traitement DGAFF - SDessi.

Champ : France (hors Mayotte), salariés.

Lecture : En 2016, 89 % des agents de la FPH ont l'impression de faire quelque chose d'utile aux autres.

Le sens du collectif et le plaisir au travail, plus fréquents dans la fonction publique que dans le privé. Les agents de la fonction publique ont plus souvent l'impression de faire partie d'une équipe (77,3 % contre 70,1 % dans le secteur privé). Là encore, ce sentiment est plus important dans la FPH (84,5 %) que dans la FPE (75,6 %) et la FPT (75,2 %) même s'il est également élevé. Aussi, 68,7 % des agents de la FPE (+3,4 points par rapport à 2013), 63,9 % des agents de la FPH (+0,9 point) et 54,6 % des agents de la FPT (-6,8 points) ont la possibilité de faire des choses qui leur plaisent contre 53,5 % des salariés du secteur privé (-3,5 points).

La vocation familiale est plus forte dans le public que dans le privé. En 2016, 43 % des agents de la fonction publique seraient ou auraient été heureux que l'un de leurs enfants s'engage dans la même activité professionnelle qu'eux, contre 33,8 % parmi les salariés du privé. Dans la fonction publique, c'est plus souvent le cas pour les agents de la FPH (48,2 %) et de la FPE (46,2 %). Un peu plus d'un agent sur deux de la famille des métiers Éducation, formation, recherche (51,3 %) et Soins (52,8 %) ont en effet ce sentiment. Néanmoins, ce sentiment est en baisse par rapport à 2013, en particulier dans la FPT (35,9 % en 2016, soit une baisse de 6,8 points) et dans une moindre mesure dans le secteur privé (-3,5 points) et la FPE (-3 points).

5 Attractivité de la fonction publique

Encadré 2 : Attractivité de l'État, développement d'une « marque employeur »

Dans le cadre de la préparation de groupes de travail visant à développer une « marque employeur », en mars 2020, la société BVA a réalisé un sondage pour l'agence du patrimoine immatériel de l'État selon une méthodologie qu'elle utilise régulièrement dans d'autres secteurs.

L'attractivité de l'État y est globalement évaluée à 5,7/10 en moyenne contre 6,7 pour les grandes entreprises privées et 6 pour les employeurs à but non lucratif (associations, ONG, fondations).

Les composantes par lesquelles l'État se distingue positivement sont la stabilité du poste, l'équilibre vie privée / vie professionnelle, la taille de l'organisation et l'impact de son travail sur le quotidien des citoyens. Cependant, l'État reste moins bien noté que les grandes entreprises privées ou les employeurs à but non lucratif sur la majorité des items listés par le sondage.

Figure D5.E2-1 : Récapitulatif des notes moyennes par acteur

	État	Grandes entreprises privées	Secteur à but non lucratif
La stabilité du poste	7,1	6,3	5,9
L'équilibre vie privée / vie professionnelle	6,6	6,2	6,2
La taille de l'organisation	6,5	6,8	6,2
L'impact de son travail sur le quotidien des citoyens	6,5	6,1	7,1
L'intérêt des missions	6,3	6,8	7,3
Le sens du travail et des missions	6,3	6,6	7,2
Le travail dans une vision à long terme	6,3	6,7	6,4
Le travail en lien avec des personnes ou partenaires extérieurs	6,2	6,8	7
Les opportunités de formation	6,2	6,8	6
Les opportunités d'évolution et de parcours	6,2	7	6
Les opportunités de mobilité géographique	6,2	6,4	6,3
Le travail en équipe	6,2	6,8	7,1
L'opportunité d'exercer plusieurs métiers	6,1	6,6	6,6
L'autonomie, la possibilité d'avoir des responsabilités	6	6,8	6,7
L'ambiance de travail	6	6,5	6,9
Les valeurs de l'organisation	5,9	6,4	7,2
La rémunération	5,9	7	5,3
Le prestige de l'employeur	5,8	6,7	6,3
Les moyens mis à disposition	5,8	6,9	5,8
Les méthodes de travail	5,8	6,6	6,4
L'innovation	5,6	7,1	6,2
Le dynamisme de la structure	5,6	7	6,7
Le style de management	5,6	6,3	6,3

Source : Sondage BVA pour l'agence du patrimoine immatériel de l'État

Note : L'État employeur est mieux noté que les deux autres acteurs en ce qui concerne la stabilité du poste et l'équilibre vie privée/ vie professionnelle.

Malgré cette moins bonne image, près de la moitié des salariés du privé disent pouvoir envisager de travailler un jour au service de l'État. Parmi les facteurs pouvant motiver ce choix, les personnes interrogées citent la stabilité du poste (notamment pour les 35-45 ans), la rémunération (notamment pour les ouvriers), l'équilibre vie privée / vie professionnelle et l'intérêt des missions (notamment pour les cadres). Néanmoins, le style de management, la rémunération, les moyens, les méthodes et l'ambiance de travail sont jugés peu attractifs en particulier par les cadres et les 35-45 ans.

Les salariés de l'État ont une meilleure opinion de l'État employeur que les salariés du privé notamment sur les valeurs de l'organisation, l'impact de son travail sur les citoyens, l'intérêt des missions, mais aussi sur les opportunités de mobilité géographique et l'opportunité d'exercer plusieurs métiers. À l'inverse, leur opinion est plus mauvaise concernant la rémunération, le travail dans une vision à long terme et les moyens mis à disposition.

Pour en savoir plus

- Baradji E. et Zilloniz S. (2019), « Exposition aux risques professionnels et psychosociaux au travail : une analyse globale », *Point Stat*, DGAFP, février 2019.
- Beque M. et Mauroux A. (2017), « Quelles sont les évolutions récentes des conditions de travail et des risques psychosociaux ? », *Dares Analyses* n° 082, décembre 2017
- Lamy A. et Zilloniz S. (2019), « Prévention des risques psychosociaux : les employeurs du public déclarent une forte exposition et une prévention active », *Point Stat*, DGAFP.

