



OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ACCÈS DES JEUNES AUX EMPLOIS DE L'ÉTAT : UNE STRATÉGIE À CONSTRUIRE

**Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 31 mars 2025.**

Click or tap here to enter text.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 L'ACCÈS DES JEUNES À LA FONCTION PUBLIQUE : UN DÉFI MAJEUR POUR L'ÉTAT EMPLOYEUR.....	12
1.1 Le triple défi auquel est confrontée la fonction publique de l'État.....	12
1.1.1 Faire face au vieillissement.....	12
1.1.2 Disposer des compétences adaptées dans un environnement sous tension : une GPEEC nécessaire mais limitée aujourd'hui à la filière du numérique	15
1.1.3 Assurer l'équité territoriale	20
1.2 Un contexte marqué par des attentes renouvelées des jeunes générations.....	26
1.2.1 Des aspirations en phase avec les métiers de la fonction publique de l'État	27
1.2.2 Un rejet de certaines contraintes inhérentes aux métiers de la fonction publique de l'État.....	29
2 UN ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT DIFFÉRÉ ET MOINS LINÉAIRE POUR LES JEUNES	35
2.1 L'accès des jeunes à la fonction publique de l'État est désormais tardif.....	35
2.1.1 Un modèle en cours de transformation	35
2.1.2 Une entrée différée des jeunes à la fonction publique de l'État.....	36
2.1.3 L'accès différé des jeunes à la fonction publique de l'État s'inscrit dans une évolution générale des emplois et des attentes des employeurs publics.....	40
2.1.3.1 L'élévation générale du niveau de diplôme des nouveaux entrants	41
2.1.3.2 L'élévation du niveau de diplôme exigé pour accéder à certains emplois.....	43
2.1.3.3 Le resserrement de l'offre d'emplois en catégorie C.....	44
2.2 Un parcours moins linéaire pour les nouveaux agents publics	46
2.2.1 Un parcours d'insertion des jeunes dans l'emploi moins stable	46
2.2.2 La remise en cause du caractère central du concours dans la trajectoire professionnelle des jeunes accédant aux emplois publics de l'État	49
2.2.2.1 L'accès à la fonction publique de l'État par la voie du concours demeure mais, sauf exception, elle concerne peu les jeunes en première embauche	49
2.2.2.2 Le concours continue d'être privilégié par l'État pour certains métiers ou emplois intéressant les jeunes.....	56

2.2.3 Le recours aux emplois contractuels est désormais majoritaire	62
2.2.3.1 L'accès à la fonction publique de l'État par contrat constitue désormais pour les jeunes la première voie d'embauche	62
2.2.3.2 Les défis posés par le recours croissant aux contractuels	65
3 DES LEVIERS D'ATTRACTIVITÉ EN PARTIE RENOUVELÉS MAIS INSUFFISAMMENT DESTINÉS AUX JEUNES	67
3.1 Les initiatives pour attirer les plus jeunes et les recruter	67
3.1.1 Attirer des talents : des actions nombreuses mais peu évaluées	67
3.1.1.1 Une politique commune de promotion de la fonction publique de l'État	67
3.1.1.2 La promotion d'une marque employeur, vectrice de valeurs	70
3.1.2 Des apprentis en nombre croissant mais sans politique d'intégration	75
3.1.3 La fidélisation des entrants : un processus d'intégration à adapter pour les jeunes	80
3.2 Des efforts ponctuels sur la rémunération pour attirer et fidéliser	83
3.2.1 L'évolution des salaires des jeunes dans la FPE : un affaïssement relatif récent	84
3.2.2 La prime d'attractivité : un effort important, spécifique à l'éducation nationale	84
3.2.3 La prime de fidélisation ciblée : l'exemple du ministère des armées	86
3.2.4 La politique salariale des métiers de la filière numérique	87
3.3 L'accompagnement social : des mesures insuffisamment ciblées sur les jeunes	89
3.3.1 Une politique sociale de l'État non spécifiquement dédiée aux plus jeunes	89
3.3.2 L'accompagnement au logement : une politique qui ne cible pas les jeunes prioritairement	89
ANNEXES	94
Annexe n° 1. sources, avertissements méthodologiques et définitions	95
Annexe n° 2. effectifs physiques de la fonction publique de l'État au 31 décembre 2022	96
Annexe n° 3. évolution de la part des emplois de catégories A, B et C dans l'effectif (stock) de la fonction publique de l'État (fonctionnaires et contractuels) en 2002, 2007, 2012, 2017 et 2022 (%)	97
Annexe n° 4. proportion des emplois de catégories A, B et C, en 2002, 2007, 2012, 2017 et 2022, parmi le flux des recrutés externes dans la fonction publique de l'État (%)	98
Annexe n° 5. recensement des situations autorisant légalement le recours par l'administration au recrutement de contractuels sur des emplois permanents	99

SYNTHÈSE

L'accès des jeunes, au sens de la génération des 15-29 ans¹, aux emplois de l'État² connaît une évolution notable depuis une dizaine d'années.

L'âge moyen des nouveaux entrants s'est accru significativement. Il est d'un peu plus de 33 ans en 2022, soit un âge qui excède très largement celui auquel les jeunes générations accèdent au monde du travail en sortie d'études, autour de 22 ans³, et s'engagent vers l'autonomie. Une partie de cet écart s'explique par des entrées de profils ayant eu des expériences professionnelles préalables dans le privé ou dans les autres fonctions publiques, ce qui constitue une évolution forte : en miroir, l'âge moyen d'entrée dans la fonction publique de l'État pour les agents en poste en 2010 était de 25 ans et il était de 21 ans pour ceux en poste en 1980.

Par ailleurs, le mode de recrutement, observable à travers le flux des nouvelles entrées dans ses services, s'est recomposé à la faveur d'une primauté du contrat de droit public, au détriment du recrutement comme fonctionnaire : les nouveaux entrants, soit un peu moins de 250 000 agents en 2022, sont pour 71,4 % recrutés comme contractuels de droit public (civils ou militaires), alors que l'entrée de fonctionnaires ne s'élève plus qu'à 21,3 % ; s'y ajoutent les autres catégories de nouvelles entrées constituées des apprentis, des enseignants des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État, soit en tout 7,3 %. Plus précisément, en se concentrant désormais sur les agents civils de l'État, à l'exclusion de la population des militaires, le recensement des entrées et sorties manifeste une recomposition des normes d'embauche. Celles-ci concernent surtout les contractuels, du fait de périodes d'emploi plus courtes mais aussi de leur poids croissant dans les entrées : ils comptent pour 70,1 % des entrées et pour 55,5 % des sorties de civils, alors qu'ils ne représentent, en stock, que 24,5 % des agents civils recensés en 2022. À l'inverse, le volume des fonctionnaires dans les entrées-sorties est bien moindre que leur part dans les effectifs de la fonction publique civile de l'État : alors qu'ils représentent 67,9 % des agents civils, ils comptent pour 21,7 % des entrées et 33,2 % des sorties de civils.

La fonction publique de l'État (FPE) est confrontée à de nombreux défis auxquels une politique d'attractivité et de fidélisation de jeunes pourrait répondre. Mais cette stratégie n'est pas complètement construite et mériterait d'être davantage ciblée sur les jeunes publics pour être efficace.

¹ La tranche d'âge des 15-29 ans représente, au 1^{er} janvier 2024, 17,6 % de la population totale, soit 12 millions de personnes résidant en France (35,5 % des 15-29 ans ont entre 15 et 19 ans, 33 % ont entre 20 et 24 ans et 31,5 % ont entre 25 et 29 ans) - Injep, Chiffres-clés-jeunesse, 07.2024.

² L'accès aux emplois de l'État englobe à la fois l'accès aux emplois de fonctionnaire et de contractuel.

³ Au cours de l'année scolaire 2021-2022, 47 % des 15-29 ans sont scolarisés : 88 % des 15-19 ans, 42 % des 20-24 et 8 % des 25-29 ans. Injep, Chiffres-clés-jeunesse, 07.2024.

La fonction publique de l'État (FPE) est confrontée à plusieurs défis, amplifiés par les nouvelles attentes des jeunes générations

La fonction publique de l'État (FPE) est aujourd'hui confrontée à plusieurs défis qui mettent en exergue la nécessité de reconquérir un public jeune, c'est-à-dire constitué d'une population de moins de 30 ans.

En premier lieu, elle connaît un vieillissement important lié à l'allongement des carrières ou au caractère heurté des recrutements depuis vingt ans, qui a eu pour conséquence de déformer la pyramide des âges et de rendre inéluctables, quelle que soit l'évolution de l'emploi public, des départs massifs à la retraite dans les prochaines années.

De plus, l'analyse du renouvellement des compétences auquel la fonction publique de l'État devra faire face est aujourd'hui tâtonnante. Elle ne s'est en effet pas dotée, à l'exception notable, bien que naissante et perfectible, de la filière numérique, d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui lui permettrait de réaliser une programmation qualitative et ciblée de ses recrutements futurs. Sa constitution représente une urgence absolue.

Ces constats sont renforcés par des déséquilibres territoriaux significatifs, manifestant une inadéquation entre les besoins de la puissance publique, afin d'assurer la continuité et la bonne marche de ses services auprès des populations, et l'attractivité de certains territoires et bassins d'emplois qui ne parviennent pas à susciter des recrutements ou des mobilités géographiques auprès des jeunes à la mesure des besoins qui se profilent. Le ministère de l'éducation nationale illustre ce défi : il s'agit de pourvoir des emplois d'enseignants sur l'ensemble du territoire, alors que le nombre de candidats est insuffisant sur certaines académies. Les conditions d'accès au statut de titulaire sont très différenciées, avec une forte variation des taux de sélectivité⁴ et une baisse du niveau minimal requis d'admission dans celles manquant d'attractivité (Créteil, Versailles, Grenoble, Paris). Au-delà du défi quantitatif de recrutement (7 % des offres d'emplois ne sont pas pourvues en moyenne), une problématique qualitative liée au niveau de compétence des personnels se pose à l'État. L'État doit ainsi se doter des moyens d'assurer l'équité de sa présence sur tout le territoire et la qualité de son recrutement, notamment en attirant et puis en fidélisant les jeunes.

Or, ces défis s'inscrivent dans un contexte de renouvellement des aspirations des jeunes générations. Si leurs attentes, caractérisées par la recherche de sens dans le travail et la volonté d'œuvrer pour l'intérêt général, peuvent être compatibles avec les valeurs du service public, les jeunes doutent de la capacité de celui-ci à y répondre. Par ailleurs, les jeunes ont davantage d'appétence pour des modèles souples d'organisation du travail, permettant de mieux concilier vie personnelle et vie professionnelle, et pour des relations professionnelles plus collaboratives et moins hiérarchisées. Ces aspirations peuvent se heurter à la représentation qu'ils en ont ou à la réalité des pratiques de la fonction publique de l'État.

⁴ de moins d'un candidat à sept candidats pour un poste offert au recrutement pour l'emploi de professeur des écoles du 1^{er} degré public, selon les académies, en 2023.

Un accès plus tardif aux emplois de l'État pour les jeunes et des parcours moins linéaires

Les débuts de parcours des jeunes accédant aux emplois de l'État, majoritairement dans le cadre d'un contrat temporaire (près de 90 % de la première embauche des jeunes), plus rarement avec le statut de fonctionnaire, se révèlent moins stables et plus tardifs que pour les générations antérieures.

L'accès à la fonction publique de l'État passe fréquemment par des formes d'emplois atypiques (contrats à durée déterminée et emplois aidés), dans lesquels les jeunes sont très majoritaires, mais aussi par la diminution du nombre de recrutements par concours, à l'exception de quelques métiers, dont ceux de l'enseignement, ou d'emplois, tels ceux destinés à l'encadrement supérieur : le volume annuel de postes offerts au recrutement externe de fonctionnaires de l'État par concours a baissé de 28 % entre 2002 et 2022 (56 000 postes offerts en 2002 hors militaires, contre 40 300 en 2022). L'augmentation de l'âge moyen au recrutement (33 ans et 3 mois en 2022, contre 25 ans pour les agents en poste en 2010) et l'accroissement de la part des lauréats déjà employés dans la fonction publique comme contractuels ou fonctionnaires (40 %) complètent le panorama des évolutions rapides intervenues depuis une quinzaine d'années.

Différé pour les nouvelles générations, l'accès à la fonction publique de l'État, intervient à un moment différent de leur vie professionnelle et personnelle par rapport aux générations antérieures. Cette étape ne fait plus nécessairement coïncider le triptyque qui corrélait l'entrée dans la vie adulte au sortir des études, la découverte du monde professionnel et l'accès à un emploi de fonctionnaire, garantissant les conditions de leur autonomie.

Parmi les facteurs ayant contribué à cette tendance, figurent l'élévation du niveau de diplôme des jeunes générations entrant dans la fonction publique, tout comme celle de ses emplois, au détriment des missions d'exécution ; enfin, l'essor des contrats temporaires à durée déterminée (en 2022, la majorité des contrats passés par l'État sont de courte durée : hors militaires, 54 % des contrats à durée déterminée de la fonction publique de l'État sont inférieurs à un an, 34 % ont une durée de 1 à 3 ans et 11 % sont supérieurs à 3 ans), notamment en début de carrière, recompose les normes d'embauche et les parcours professionnels pour ceux qui se destinent au service de l'État.

Ces transformations participent, au-delà de la seule sphère publique, à une évolution générale d'un marché du travail concurrentiel, requérant davantage de profils techniques et experts, gages d'adaptabilité afin de satisfaire des missions renouvelées et évolutives. Comme les autres recruteurs, l'État employeur n'échappe à ces exigences. La connaissance qualitative, quantifiée et ciblée de ses besoins, au moyen d'outils de suivi adaptés, représente dès lors une condition nécessaire pour le recrutement et la gestion de ses ressources humaines.

Des leviers d'attractivité et de fidélisation, visant insuffisamment les jeunes et mis en œuvre en ordre dispersé

L'essor du recrutement de contractuels dans les services de l'État induit une plus grande volatilité de ses effectifs et confère une place de premier ordre aux thématiques de l'attractivité de ses métiers et de la fidélisation de ses ressources. Ainsi, parmi les agents rentrés en 2020 dans les administrations publiques, 91 % des titulaires sont encore présents deux ans après et

94 % des moins de 30 ans. En revanche, les contractuels ne sont que 52 % à être présents en 2023 et ce chiffre est encore plus faible pour les plus jeunes : les contractuels de moins de 30 ans ne sont plus que 44 % à être présents et les moins de 25 ans, 38 %.

La fonction publique de l'État a certes densifié ses démarches à l'égard des nouveaux entrants, notamment en prenant des initiatives d'information, d'accueil et d'accompagnement dans leur parcours, destinées à mieux répondre aux nouvelles attentes d'un monde du travail plus concurrentiel et exigeant. Mais ces initiatives ne sont pas spécifiquement construites pour attirer des jeunes.

Des actions de sensibilisation destinées aux collégiens, lycéens ou étudiants ont cependant été mises en œuvre, tout comme se sont développés des dispositifs diversifiés d'accueil des jeunes publics au moyen d'offres toujours plus nombreuses de stages, de contrats d'apprentissage ou de préparations dédiés notamment à des populations moins qualifiées ou des catégories sociales modestes⁵. La mise en place d'une possibilité d'intégration d'apprentis en situation de handicaps va également dans ce sens en ouvrant à la fois la possibilité d'attirer des jeunes mais aussi de diversifier les profils de la FPE. Elle a connu cependant un succès très limité, en deçà de l'objectif de 6 % d'apprentis recrutés en situation de handicap, qui appelle un diagnostic et des mesures de relance.

Cependant, nombre de ces démarches ne se sont pas transformées en une capacité à mener par la suite une stratégie opérationnelle de fidélisation des meilleurs éléments, faute d'outils de suivi de ses ressources, de connaissance de leurs attentes et de leviers d'action adaptés. À titre d'illustration, les apprentis, à l'exception des apprentis en situation de handicap, ne bénéficient pas d'une possibilité d'intégration facilitée ou a minima d'une reconnaissance de l'expérience acquise lors de leur formation, bien que le développement de l'apprentissage dans la fonction publique de l'État soit un succès et qu'il permette de qualifier et de révéler de jeunes talents. De même, les jeunes publics manifestent des réticences à passer des concours nationaux qui pourvoient des emplois sur tout le territoire français : l'extension des recrutements par concours nationaux à affectation locale pourrait contribuer, après un bilan circonstancié, à répondre à cette attente. Si des efforts ont été réalisés en matière de rémunération, notamment pour les jeunes professeurs ou pour inciter les militaires contractuels à prolonger de quelques années leur temps de service, des initiatives plus transverses, comme la revalorisation de l'échelle de rémunération des agents du numérique, sont parfois appréhendées de manière contrastée par les départements ministériels comme trop rigides, pas assez concertées et ne prenant pas en considération leurs spécificités.

Enfin, la plupart des dispositifs développés à l'initiative des employeurs ministériels ou de la direction générale de la fonction publique n'ont pas intégré une exigence de mesure quantitative et qualitative de leur coût et impact et donc de leur efficience, ce qui empêche de retenir et mutualiser les plus performantes et d'écarter les autres ; l'évaluation leur coût s'impose.

La fonction publique de l'État se doit en conséquence de définir et de mettre en œuvre au plus vite une stratégie dédiée spécifiquement au recrutement des jeunes, fondée sur une gestion prévisionnelle de ses emplois et de ses compétences à cinq, dix ou quinze ans.

Par ailleurs l'accueil des jeunes dans la fonction publique de l'État, notamment contractuels, ne fait pas l'objet d'une politique ciblée d'accompagnement et d'intégration, alors

⁵ Dispositif PACTE, prépas talents, bourses talents ...

que leur recrutement par contrat met le secteur public en concurrence avec les employeurs privés. Suivant les mêmes constats, les politiques sociales de l'État employeur ont peu évolué et ne sont pas suffisamment ciblées sur les jeunes agents. Elles sont principalement orientées vers des actions en faveur des familles ou autour de la parentalité, même si la question de l'accès au logement à l'occasion d'une prise de fonction fait l'objet d'initiatives croissantes de la part de certains ministères.

Le recours désormais majoritaire aux personnels contractuels témoigne d'une transformation profonde du modèle traditionnel de la fonction publique, basé historiquement sur l'accès au statut de fonctionnaire en début de carrière et par la voie du concours. Compte tenu du vieillissement de ses agents, de l'évolution des modes de recrutement, mais aussi des besoins en nouvelles compétences, il est prioritaire que la fonction publique de l'État mette en place, sans délai, une stratégie plus ambitieuse visant à renforcer son attractivité auprès des jeunes et à fidéliser ceux qui la rejoignent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DGAFP) En 2025, réaliser un bilan et engager une réflexion sur l'extension des recrutements par concours nationaux à affectation locale.

Recommandation n° 2. (DGAFP, SG des MEF, SG du MIOM, SG du MENJSESR, SG du MTECT, SG du MA) Évaluer le coût des campagnes menées pour attirer et fidéliser les jeunes et se doter, dès 2025, d'outils de suivi quantitatif et qualitatif afin d'en garantir l'efficience.

Recommandation n° 3. (DGAFP) Prévoir dès 2025 des voies de fidélisation des apprentis dans l'emploi public.

Recommandation n° 4. (DGAFP, SG des MEF, SG du MIOM, SG du MENJSESR, SG du MTECT, SG du MA) Mettre en place, à partir de 2025, une politique ciblée d'accueil des jeunes, notamment des personnels contractuels.

Recommandation n° 5. (DGAFP) En 2025, définir et mettre en œuvre une stratégie dédiée spécifiquement au recrutement des jeunes, fondée sur une GPEEC de l'emploi de l'État.

INTRODUCTION

La fonction publique demeure un employeur et un recruteur de premier plan qui compte 5,7 millions d'agents, soit près d'un emploi sur cinq en France⁶, dont au premier rang la fonction publique de l'État (FPE)⁷ (44,6 % - cf. en annexe les effectifs physiques de la FPE au 31 décembre 2022) puis la fonction publique territoriale (34,1 %) et la fonction publique hospitalière (21,3 %). Pourtant, plusieurs indicateurs concordants témoignent du fait que l'administration publique ne suscite pas un intérêt pour les jeunes générations accédant au monde du travail à la mesure de ses besoins et de ses enjeux. Ce constat s'inscrit dans un contexte où le taux de chômage des moins de 25 ans (17,2 %) en 2023, tout en ayant diminué ces dernières années, est deux fois plus élevé que celui de la population générale en France (7,3 %)⁸.

En 2020, un peu plus d'un jeune sur deux (55 %) de la génération sortie d'études en 2017 n'a jamais travaillé dans la fonction publique, n'a jamais tenté de le faire et ne l'envisage pas. Par ailleurs, seul 20 % des jeunes de cette génération a eu une expérience professionnelle dans la fonction publique (dont la moitié n'y est plus en 2020). Enfin, 13 % a tenté de l'intégrer, sans succès, et 12 % seulement se déclare intéressé par un emploi dans la fonction publique⁹. Ce vivier de jeunes motivés à rejoindre la fonction publique est en deçà de la place de l'emploi public sur le marché du travail. Par ailleurs, l'âge moyen des nouveaux entrants (civils et militaires) dans la fonction publique de l'État est de 33 ans et 3 mois en 2022¹⁰, soit un âge qui excède très largement l'âge moyen de fin de scolarité, qui est de 21 ans et 9 mois¹¹ (au cours de l'année scolaire 2021-2022), à partir duquel les jeunes générations accèdent au monde du travail et s'engagent vers l'autonomie. L'accès des jeunes à la fonction publique de l'État est progressivement différé et leur parcours professionnel en son sein y est moins linéaire que par le passé.

La notion de « jeunes », utilisée dans le présent rapport, désigne une phase transitoire de la vie entre l'enfance et l'âge adulte, marquée par un accès progressif à l'autonomie suivant plusieurs étapes, depuis la fin des études, le premier emploi, le départ du foyer parental et

⁶ Depuis 1990, date à laquelle la part de l'emploi public dans l'emploi total en France (salariés et non-salariés) avait atteint un pic de 22,2 %, est constatée une stabilité de ce ratio, oscillant entre 21 % et 21,5 % durant près de 25 ans ; depuis 2015, ce ratio décroît de manière constante, atteignant désormais 19,8 % au 31.12.2022 (DGAFF, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (RAEF), 2024).

⁷ La FPE, constituée des ministères, des établissements publics administratifs nationaux et des établissements publics locaux d'enseignement totalise 2,54 millions d'agents. Les trois principaux employeurs de la FPE, totalisant 81 % des emplois, sont respectivement l'Éducation nationale (58 % des agents), l'Intérieur et l'Outre-mer (12 %) et la Défense (11 %) (données DGAFF SDessi au 31 décembre 2022 sur un champ qui est celui des emplois principaux, tous statuts, France (hors Mayotte), hors bénéficiaires de contrats aidés).

⁸ Insee, France, portrait social, édition 2024.

⁹ Jeunes sortis de la formation initiale entre octobre 2016 et octobre 2017 représentant 746 000 jeunes (DGAFF SDessi, Point Stat n°40, février 2023).

¹⁰ Au 31 décembre 2022. Les entrants dans la FPE en 2022 sont définis comme les agents en poste au 31 décembre 2022 dans la FPE, mais absents au 31 décembre 2021 (Cour des comptes à partir de données DGAFF-SDessi RAEFP-2024 pour les effectifs hors militaires et du ministère des armées pour les effectifs militaires).

¹¹ 47 % des 15-29 ans sont scolarisés : 88 % des 15-19 ans, 42 % des 20-24 et 8 % des 25-29 ans. Injep, Chiffres-clés-jeunesse, 07.2024 [INJEP](#).

parfois la formation d'un couple. Afin de caractériser les « jeunes », l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) retient un intervalle compris entre 15 et 29 ans, que le rapport adopte également. Cependant, lorsque des données chiffrées existent et qu'elles justifient un traitement différencié, l'enquête peut distinguer dans l'analyse la population des 15-24 ans, de celle des 25-29 ans. Les seuils d'entrée et de sortie de la jeunesse sont en effet progressifs et variables, notamment selon les milieux sociaux ; de même, les parcours d'entrée dans la vie adulte sont aujourd'hui plus complexes et diversifiés, se traduisant de fait par un « allongement » de la période qualifiée de jeunesse¹².

L'État employeur est soumis à plusieurs défis, dont ceux du vieillissement de ses cadres, du renouvellement et de la transformation de ses besoins, tout en garantissant l'équité territoriale, la continuité et la qualité de ses prérogatives et missions. Les jeunes générations ont par ailleurs évolué quant à leurs attentes vis-à-vis du monde du travail, invitant les recruteurs et encadrants des services de l'État à revisiter les modalités d'accueil puis de fidélisation des jeunes publics.

De plus, l'accès aux emplois de la fonction publique de l'État, fonctionnaires ou contractuels, particulièrement pour les jeunes, est plus tardif et s'est transformé, impliquant une diversité croissante de statuts différents et des parcours moins linéaires que dans les modèles traditionnels de la fonction publique.

Enfin, si l'État employeur a renouvelé quelques-uns de ses leviers d'attractivité, peu sont directement destinés aux jeunes générations et sont souvent mobilisés dans un environnement de concurrence entre les départements ministériels, chacun cherchant à attirer et fidéliser, pour son propre compte, les jeunes talents.

¹² Pour mémoire, la tranche d'âge des 15-29 ans représente, au 1^{er} janvier 2024, 17,6 % de la population totale, soit 12 millions de personnes résidant en France (35,5 % des 15-29 ans ont entre 15 et 19 ans, 33 % ont entre 20 et 24 ans et 31,5 % ont entre 25 et 29 ans) (Injep, Chiffres-clés-jeunesse, 07.2024).

1 L'ACCÈS DES JEUNES À LA FONCTION PUBLIQUE : UN DÉFI MAJEUR POUR L'ÉTAT EMPLOYEUR

L'attractivité de la fonction publique se fondait historiquement sur un mode de recrutement traditionnel fondé sur le primat du concours et la garantie de l'emploi, suivant un parcours de carrière linéaire et continu.

Or, depuis plusieurs années, le contexte dans lequel ce recrutement intervient est marqué par plusieurs défis auxquels les administrations sont ou seront confrontées. En premier lieu le vieillissement de la fonction publique, compte tenu de la forme de la pyramide des âges, aura pour conséquence des départs massifs en retraite dans les prochaines années. Ensuite, la fonction publique doit être en mesure, dans un contexte contraint par le volume de l'emploi public, d'identifier plus clairement les compétences dont elle aura besoin dans les prochaines années. Enfin, l'équité territoriale est un enjeu majeur, dans un contexte d'attractivité différenciée des territoires.

De plus, ces défis auxquels est confrontée la FPE interviennent dans un contexte renouvelé d'attentes et d'aspirations des jeunes générations qui, tout en étant motivées pour servir l'intérêt général, attendent de leurs employeurs qu'ils leur permettent une conciliation plus importante de leur vie professionnelle avec leur vie personnelle.

1.1 Le triple défi auquel est confrontée la fonction publique de l'État

L'État employeur doit faire face depuis quelques années à la montée de trois défis dont l'intensité va croissant : un vieillissement de ses effectifs consécutif à l'allongement de la vie professionnelle des agents, la nécessaire adaptation des compétences aux évolutions des métiers et l'équilibrage territorial de ses recrutements.

1.1.1 Faire face au vieillissement

Le rapport de la Cour des comptes de novembre 2024 relatif à l'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique d'État vieillissante¹³ met en exergue « *le phénomène majeur de vieillissement* » qui la touche.

Si la FPE occupe une position médiane entre la fonction publique hospitalière (FPH) et la fonction publique territoriale (FPT), un tiers des agents civils de l'État ont plus de 50 ans en 2022 contre 31 % dans la FPH et 43 % dans la FPT. La moyenne d'âge de la FPE est de 44 ans¹⁴.

Le rapport met en évidence plusieurs évolutions qui caractérisent la FPE :

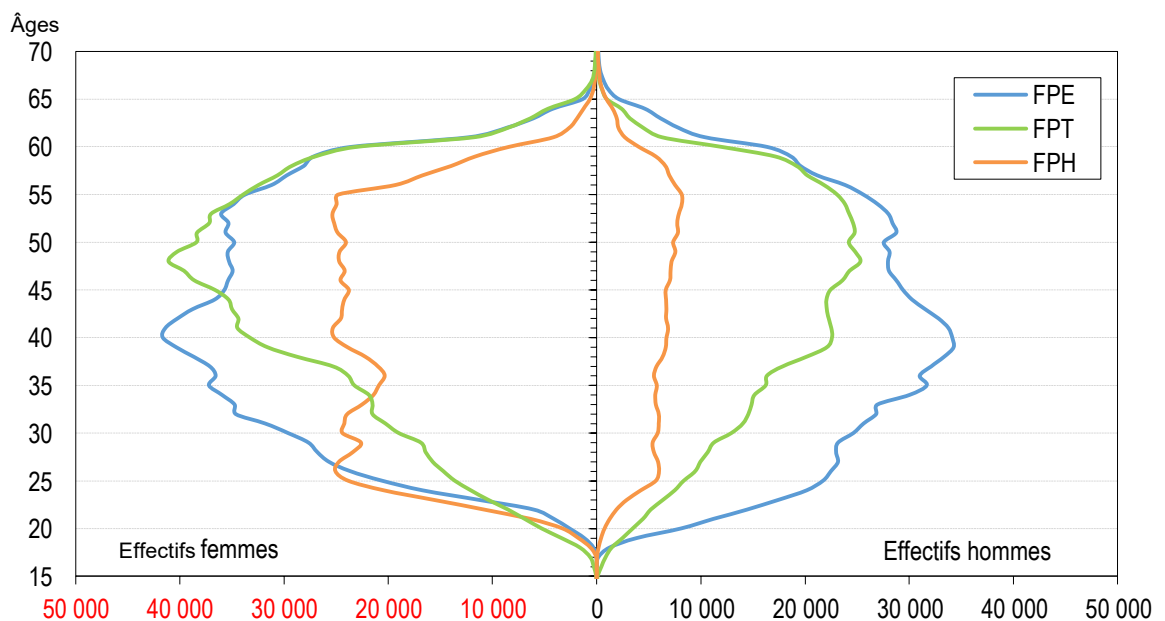
¹³ Cour des comptes, *L'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique vieillissante*, novembre 2024.

¹⁴ Hors personnels militaires.

- le vieillissement de la FPE croît à un rythme plus soutenu depuis 2018 que les autres versants, de sorte que d'ici 2033, il y aura 60 % d'augmentation du nombre d'agents âgés de plus de 60 ans ;
- le recours croissant aux agents contractuels rajeunit peu la pyramide des âges de l'État compte tenu l'élévation de leur âge d'entrée ;
- le phénomène de vieillissement est très marqué pour les catégories A et A+, cette dernière catégorie étant concentrée à plus de 86 % dans la FPE ;
- la filière administrative des attachés d'administration, secrétaires administratifs et adjoint administratifs ont un âge moyen de 50 ans, les effectifs étant concentrés en haut de la pyramide des âges de leurs corps respectifs.

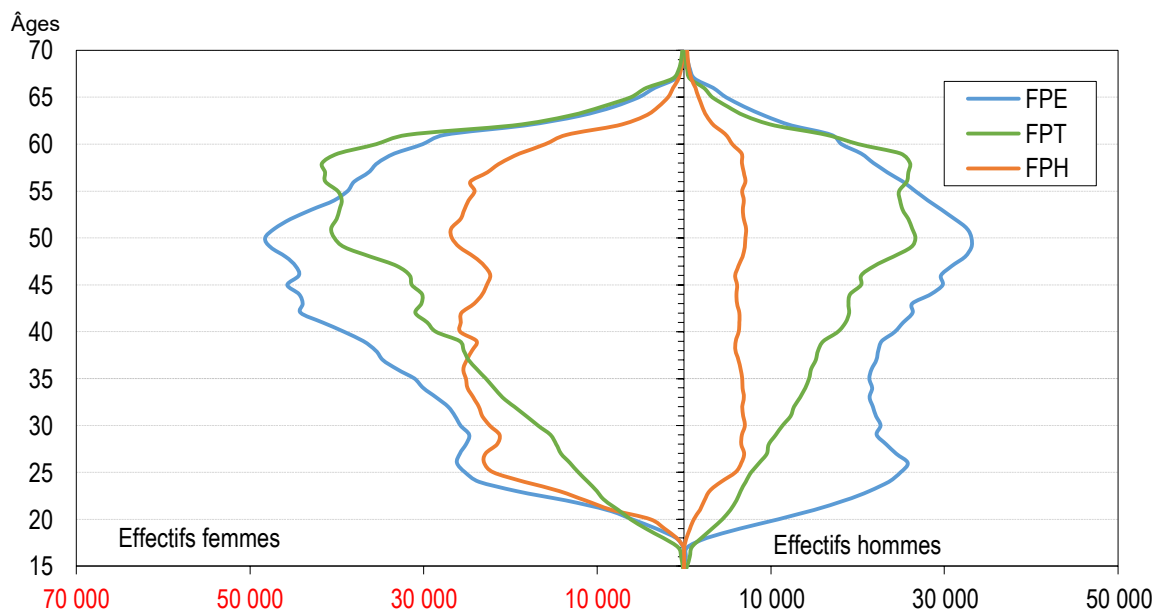
La comparaison des pyramides des âges de la FPE de 2012 et 2020 montre d'une part une déformation de la pyramide des âges vers la catégorie des plus âgés et d'autre part les irrégularités liées aux phases de stop and go de recrutements, notamment par la voie des concours. Le « creux » constaté sur la pyramide des âges de 2022 concerne particulièrement les hommes et coïncide avec la phase de recrutements en baisse, notamment entre le début des années 2000 et le début des années 2010, dans le cadre de la mise en œuvre de la revue générale des politiques publiques (RGPP).

Graphique n° 1 : pyramide des âges de la fonction publique en 2012



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP département des études et des statistiques

Champ : emplois principaux, tous statuts, hors bénéficiaires de contrats aidés, France entière (hors COM et étranger).

Graphique n° 2 : pyramide des âges dans la fonction publique en 2022

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi

Champ : emplois principaux, tous statuts, France (hors Mayotte), hors bénéficiaires de contrats aidés.

Il résulte de ces évolutions une augmentation de l'âge moyen des agents de l'État qui a progressé d'une année entre 2012 et 2022.

Ce constat doit être mis en regard des besoins de recrutement de la fonction publique.

France Stratégie (FS) estime que si la fonction publique dans son ensemble devrait être confrontée à un besoin de recrutement (estimé à 7 % des emplois publics de 2019), compte tenu des départs en retraite, de l'évolution de l'emploi public et des ressources en main d'œuvre constituées par le vivier de jeunes débutants, la fonction publique territoriale connaîtrait la plus forte pénurie¹⁵. La fonction publique de l'État pour sa part, ne serait pas confrontée à de telles difficultés de recrutement, les entrées compensant les sorties, dans une perspective probable de contraction de l'emploi public. Néanmoins, le rapport pointe la difficulté de la FPE pour renouveler les compétences concernant les professions intermédiaires administratives (catégories B et assimilées), les cadres de la fonction publique (catégorie A et assimilés) et les professions en uniforme (armées, police, pompiers).

Le rapport de la Cour des comptes précité met en évidence des différences majeures entre les départements ministériels. Le ministère de l'éducation nationale se trouve confronté à un phénomène de vieillissement massif des effectifs de professeurs. Avec une hypothèse de recrutement constant, la part des agents de plus de 60 ans passerait de 6 % aujourd'hui à 16 % à l'horizon 2033, rendant prégnante la question du renouvellement des compétences et des effectifs en anticipation des départs massifs en retraite. Le ministère de l'intérieur est confronté à des enjeux similaires, renforcés par des politiques de recrutement irrégulières, et notamment une baisse sensible d'intégration de nouveaux agents entre 2007 et 2015, suivie d'une reprise à la fin des années 2010. Le ministère de l'économie et des finances, pour sa part, semble, d'après

¹⁵ France Stratégie, *Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité*, décembre 2024.

le rapport, avoir mieux anticipé ces évolutions. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a en effet obtenu, dans le cadre d'objectifs et de moyens (COM) pour 2024-2027, une stabilisation de ses effectifs qui aura pour conséquence, après les départs en retraite massifs « *une baisse mécanique de la part des agents de plus de 50 ans et une baisse de sa moyenne d'âge* ». De la même façon la DGDDI connaît un vieillissement « *tempéré par la reprise des recrutements à partir de 2017* ».

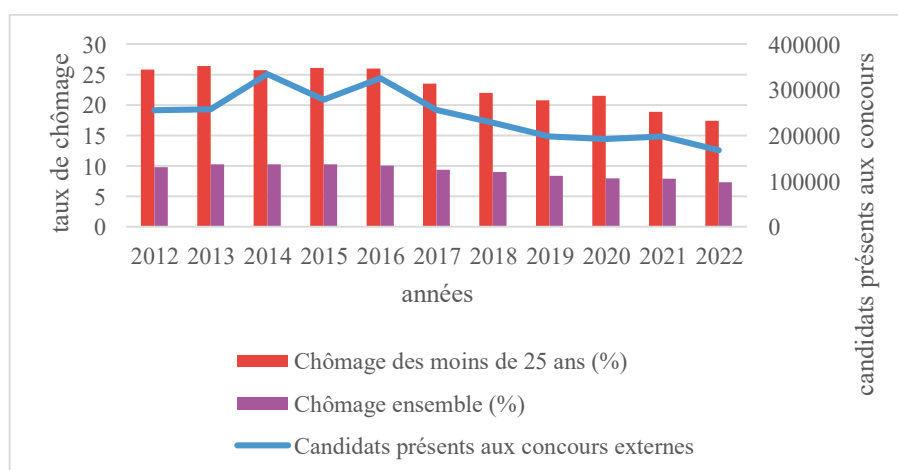
Le vieillissement de la fonction publique de l'État lié aux personnels en poste est aggravé par une augmentation importante de l'âge moyen des entrants dans la FPE entre 2013 et 2023 (voir 2.1.1).

Le phénomène de vieillissement massif, même s'il est nuancé par la situation particulière de quelques administrations, pose, quelle que soit l'évolution de l'emploi public, la double question du remplacement massif, lorsque cela s'avère nécessaire, lié aux nombreux départs en retraite dans les prochaines années, et la question du renouvellement qualitatif des compétences.

1.1.2 Disposer des compétences adaptées dans un environnement sous tension : une GPEEC nécessaire mais limitée aujourd'hui à la filière du numérique

En qualité de recruteur, l'État est conduit à s'adapter à l'environnement concurrentiel du marché du travail. La baisse du chômage des jeunes depuis le milieu des années 2010 a été parallèle à la diminution du nombre de candidats aux concours. La diminution simultanée du taux de chômage, et notamment celui des jeunes générations qui est passé de 26,4 % en 2013 à 17,2 % en 2022, et la baisse du nombre de candidats aux concours de recrutement, créent une double tension car il faut attirer mais également fidéliser, dans un contexte de générations moins nombreuses compte tenu de l'évolution de la natalité.

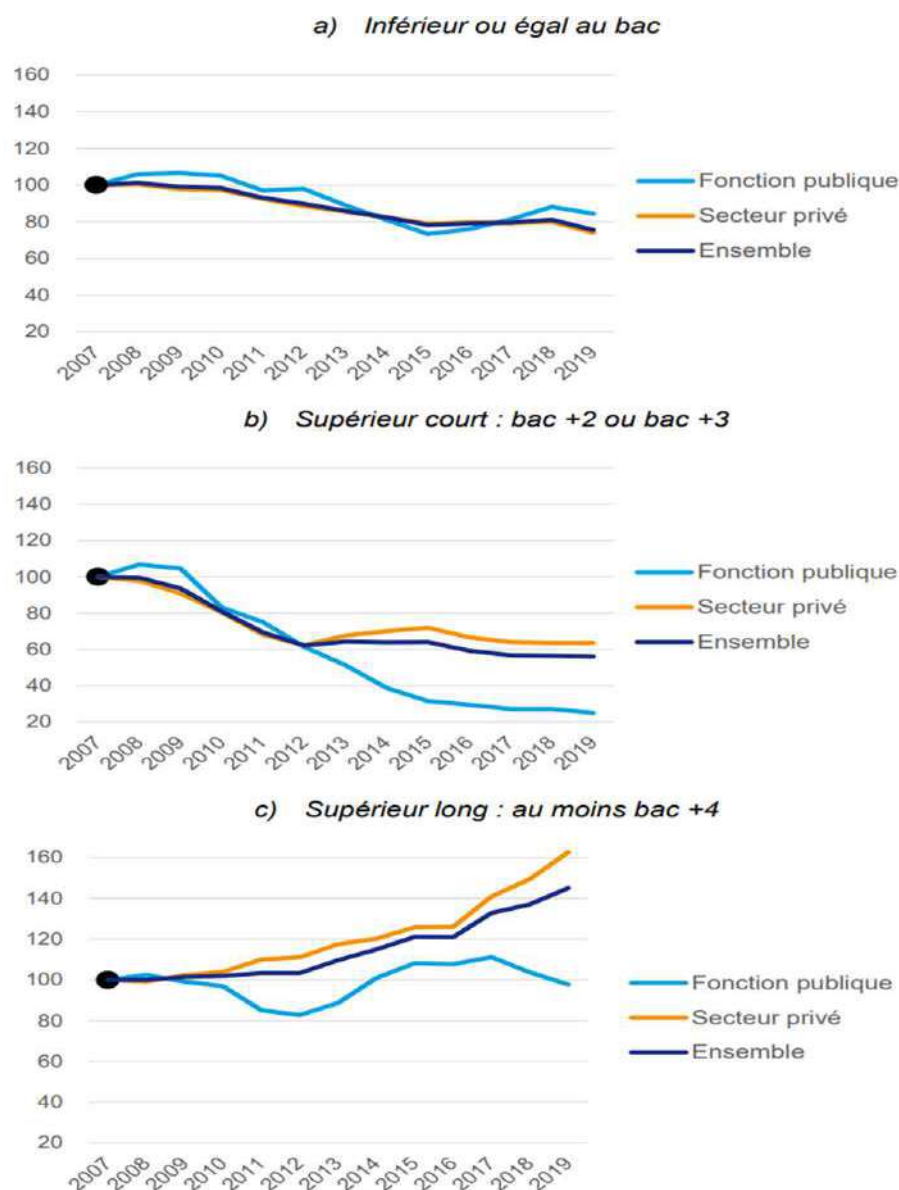
Graphique n° 3 : évolution des taux de chômage et des candidats présents aux concours de recrutement de la FPE



Sources : Cour des comptes, d'après données Insee, tableau de bord de l'économie française, et DGAFP, rapports annuels sur l'état de la fonction publique (RAEFP).

Cette évolution intervient dans un contexte de niveau d'attractivité relative différent selon le niveau de diplôme. France stratégie a comparé à la fois l'évolution des effectifs de débutants entre 2007 et 2019 et leur présence entre le secteur public et le secteur privé selon le niveau de diplôme. La fonction publique, tous versants confondus, est plus attractive que le secteur privé pour les débutants non diplômés de l'enseignement supérieur. En revanche, les écarts sont importants et croissants, en faveur du secteur privé, pour les bac+2 ou bac+3 et plus encore, pour les diplômés ayant au moins un niveau Master. En ce qui concerne les débutants diplômés de l'enseignement supérieur long (au moins bac+4), après une amélioration entre 2012 et 2017, on constate une nouvelle dégradation de leur présence dans la FPE à partir de 2018, alors que la progression de leur présence dans le secteur privé connaît une accélération.

Graphique n° 4 : évolution des effectifs de débutants entre 2007 et 2019 selon le diplôme et le secteur (base 100 en 2007)



Source : France Stratégie, Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité, décembre 2024

En regard, la forme de la pyramide des âges va nécessiter, quelle que soit l'évolution de l'emploi public dans les prochaines années, un remplacement massif des départs en retraite des agents des catégories A, et notamment des A+, et des B. Le rapport de la Cour des comptes sur l'allongement des carrières des agents dans une fonction publique de l'État vieillissante¹⁶ de novembre 2024 souligne la nécessité d'agir selon deux axes successifs :

- la construction d'une architecture de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC) pour laquelle « *les aspects transversaux, tels que l'évolution générale des effectifs de l'État et des grandes catégories d'emplois, relèveraient de la DGAFP, tandis que les évolutions sectorielles incomberaient aux départements ministériels* » ;
- la construction d'un appareil statistique, basé sur des systèmes d'information RH performants et permettant des projections des recrutements selon différentes hypothèses d'évolution de l'emploi public ; l'insuffisance des outils permettant de recenser les données nécessaires, en particulier pour établir une cartographie des compétences existantes des agents, constitue en soi une difficulté majeure.

Enfin, ces tensions apparaissent dans une situation des finances publiques dégradée, qui pourrait conduire à un flux de recrutement plus faible en volume. Il est donc nécessaire que l'État employeur soit capable de prioriser précisément les compétences dont il a besoin pour cibler ses politiques de recrutement.

Or, la Cour a mis en évidence que les administrations ne sont pas en mesure d'identifier clairement et dans un cadre pluriannuel les compétences qu'il serait nécessaire de recruter, mettant en place une gestion « au fil de l'eau » au gré des départs en retraite.

Les outils de projection de la gendarmerie nationale

Depuis 15 ans, la gendarmerie nationale dispose d'outils de projections démographiques permettant à court et moyen termes d'évaluer les besoins en recrutements à venir. Basés sur l'observation des comportements de départ par âge des personnels les années antérieures, quel qu'en soit le motif (démission, décès, retraite...), les volumes de radiations futurs par corps et grade sont calculés en appliquant des taux de départ par âge aux personnels actuellement dans l'institution. Les volumes de recrutement sont alors prévus selon les volumes de départs estimés et le schéma d'emploi afin de répondre au besoin de renouvellement.

Certains métiers, particulièrement en tension, sont néanmoins clairement identifiés. C'est notamment le cas des métiers de la filière numérique, qui ont été au cœur d'une réflexion prospective débouchant en 2019 sur un plan d'actions conjoint de la DGAFP et de la DINUM décliné autour de trois objectifs majeurs :

- attirer et recruter les bons profils : élaboration d'une « marque employeur du numérique et des systèmes d'information et de communication (SIC) », partenariat avec des écoles, instituts de recherche, développement de l'apprentissage ;
- développer la mobilité et les parcours professionnels des agents de la filière ;

¹⁶ Cour des comptes, *L'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique vieillissante*, novembre 2024, synthèse p.7 et 8.

- faciliter le recours au contrat, et notamment le recours au contrat à durée indéterminée (CDI).

L'inspection générale des finances (IGF)¹⁷, dans un rapport de janvier 2023 relatif aux ressources humaines de l'État dans le numérique, et la Cour des comptes¹⁸, dans un rapport de juillet 2024 relatif au pilotage de la transformation numérique de l'État par la direction interministérielle du numérique, ont souligné les défis auxquels la filière numérique de l'État doit faire face.

L'IGF estime à 50 000 en 2022 le nombre d'agents exerçant un métier à composante principalement numérique, dont 57 % au ministère des armées. Chez les personnels civils, au nombre de 21 000, la population est très majoritairement masculine (73 %) et la moyenne d'âge est de 47 ans, soit une moyenne plus élevée que pour l'ensemble de la FPE. La présence accrue de contractuels rend la question de la fidélisation et des recrutements prégnante. Le recours aux prestataires extérieurs est développé et nécessite une ré-internalisation des compétences, compte tenu des coûts qu'elle induit et des enjeux stratégiques. Ainsi, l'IGF estime qu'entre 2023 et 2028, 3 500 emplois devront être créés pour faire face au développement des besoins et que, combinés aux caractéristiques RH de la filière, 2 500 recrutements annuels seront nécessaires pour les ministères civils, soit 50 % de plus qu'en 2023.

La Cour des comptes estime pour sa part que la filière des ressources humaines numérique de l'État est encore à construire. Malgré la responsabilité confiée à la DISIC,¹⁹ dès 2011, puis à la DINSIC et enfin à la DINUM, la Cour a confirmé, dans plusieurs rapports, « l'absence d'initiatives » en matière RH, limitant ainsi la transformation numérique. En mars 2023, la création d'un nouveau département « RH de la filière numérique de l'État » dans la feuille de route de la DINUM de mars 2023, a pour objectif de piloter le mouvement de ré-internalisation des compétences numériques au sein de l'État. Avec des effectifs qui ont doublé en un an, la nouvelle mission s'organise en trois pôles : le « pôle mobilité et parcours », est chargé de favoriser la mobilité entre les administrations des profils aux compétences rares et de parcours de carrière attractifs ; le « pôle développement des compétences » est chargé d'animer le campus du numérique créé en janvier 2024 qui proposera une offre de formation ; le « pôle RH et attractivité » travaille à la refonte du référentiel de rémunération des métiers du numérique et à l'amélioration de l'attractivité interministérielle.

La Cour insiste sur les chantiers fondamentaux que doit encore réaliser le département RH de la filière numérique de l'État pour à la fois identifier et cartographier les compétences disponibles en interministériel. et faire évoluer les compétences par une formation adaptée.

Outre la filière numérique qui fait l'objet d'une attention particulière qui s'apparente à la construction progressive d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, force est de constater que les autres métiers de la fonction publique ne bénéficient pas d'une lisibilité suffisante et d'une stratégie globale. L'exercice est néanmoins facilité lorsque les

¹⁷ IGF, *Les ressources humaines de l'État dans le numérique*, rapport n°2022-M-043-04, janvier 2023. [Les ressources humaines de l'Etat dans le numérique](#)

¹⁸ Cour des comptes, *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la direction interministérielle du numérique*, juillet 2024. [Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la direction interministérielle du numérique | Cour des comptes](#)

¹⁹ La DINUM s'est successivement appelée la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), puis, en 2015, la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

administrations ont réalisé un travail prospectif, matérialisé par l'existence de conventions ou de contrats d'objectifs et de moyens (DGFIP) ou de lois de programmation (ministère des armées).

Elles mettent certes en avant ponctuellement ou structurellement des difficultés de recrutement dans des nouveaux métiers, mais également dans les métiers plus anciens. Ces métiers sont très liés aux domaines d'activité très en tension sur le marché du travail.

Le ministère des armées, par exemple, cherche à recruter des compétences spécifiques à la fois pour les personnels civils et pour les personnels militaires. Les armées ont des besoins particuliers en personnel de restauration, de maintenance ou dans le domaine de la construction des bâtiments. Dans le cadre de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM), la démarche de gestion politique des ressources humaines (GPRH), menée annuellement par le ministère à l'horizon de 6 ans, permet de mettre la lumière sur les familles professionnelles en tension ou méritant une attention particulière. Par ailleurs, des études prospectives à 10 ans ont été conduites par une dizaine de familles professionnelles. Ces études, réalisées par les responsables ministériels de familles professionnelles, mettent en évidence les changements prévisibles (essor de l'IA, automatisation de fonctions manuelles, etc.) et les réponses RH à apporter.

Le ministère chargé de la transition écologique déclare également être confronté à des tensions sur certains recrutements. Il déclare s'appuyer sur sa démarche appelée « compétences », relative aux métiers en croissance et potentiellement en tension dans le secteur de la transition énergétique et de l'environnement, pour favoriser l'identification des besoins ministériels en termes RH. Cette démarche est conduite sur 9 familles métiers du secteur représentant 72 emplois types, dans les domaines de l'aménagement et du logement, le secteur maritime, le numérique (dont la DATA), la prévention des risques, l'énergie et le climat. Pour autant, le ministère en charge de la transition écologique admet *« qu'à ce stade, ces résultats n'ont pas encore pu être mis en corrélation avec les recrutements notamment des jeunes agents »*. En effet, une analyse des offres d'emplois montre que ces priorités ne sont pas encore clairement identifiées dans la communication publique. Celles qui sont référencées sur le site de l'emploi public ou sur le site ministériel ne font pas état de priorisation, leur publication étant réalisée au fil de l'eau des vacances ou des créations de postes.

Dans une étude parue en décembre 2024, France Stratégie²⁰ met en exergue la concurrence potentielle entre les trois versants de la fonction publique, qui vont, notamment sur les cadres et professions intermédiaires de la fonction publique (catégories A et B des services généraux notamment), puiser dans les mêmes viviers.

Définir une stratégie de recrutement n'est envisageable que si la fonction publique est en mesure de disposer d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La définition de « lignes directrices de gestion », adoptées désormais par toutes les administrations, est très largement restée un exercice formel de court terme, destiné à une gestion des ressources humaines à déclinaison annuelle, faute d'avoir pu s'appuyer sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a créé les lignes directrices de gestion déterminant une « stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines des employeurs publics, notamment en matière de GPEEC » (article L413-1 du code général de la fonction publique). Il est constaté cependant que nombre de ministères,

²⁰ France Stratégie, *Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité*, décembre 2024.

qui se sont largement dotés de lignes directrices de gestion, se sont affranchis de cette disposition essentielle visant à l'élaboration conjointe d'une GPEEC.

Devant les défis auxquels la fonction publique de l'État est confrontée, la Cour ne peut que renouveler la recommandation formulée dans le rapport de novembre 2024 sur l'allongement de la vie professionnelle des agents dans une fonction publique d'État vieillissante.

1.1.3 Assurer l'équité territoriale

Un des enjeux de la fonction publique de l'État est d'assurer une juste répartition des postes sur le territoire qui permette d'assurer la continuité du service public.

Or, les administrations sont confrontées à des difficultés d'affectation selon les zones géographiques liées à l'attractivité différentielle des territoires. Si ces difficultés peuvent toucher tous les grades, le sujet semble plus prégnant pour la catégorie A et notamment A+, soumise à une mobilité plus forte que les catégories B et C. Il touche différemment les départements ministériels.

Le ministère des armées indique que l'affectation géographique (non choisie) est bien acceptée en début de carrière puisqu'elle est inhérente au métier de militaire et au contrat de départ. Elle constitue en revanche un obstacle à la fidélisation des effectifs à long-terme. Certaines installations, telles que les bases aériennes de l'Est de la France, se situent souvent loin des bassins de vie et d'emploi. Certains personnels peinent à concilier leurs vies professionnelle et familiale, notamment pour l'emploi du conjoint. La loi de programmation militaire de 2018²¹ a ouvert la porte à une expérimentation sur les concours nationaux à affectation locale²². Les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes du ministère. Concernant les postes de civils, le ministère des armées est suffisamment présent sur le territoire pour permettre aux agents de travailler près de leur lieu de résidence. Certains territoires commencent toutefois à développer un déficit d'attractivité (quart nord du pays). Le ministère des armées, qui effectue entre 18 et 20 000 recrutements tous les ans, est donc face à un enjeu majeur qui est de fidéliser davantage sa population, notamment militaire, engagée sur des contrats courts²³.

Le ministère chargé de la transition écologique estime en revanche que la possibilité de travailler dans les territoires est facteur d'attractivité pour plus de la moitié des emplois. À l'inverse des armées, le DRH du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) estime que les concours nationaux à affectation locale permettent aux futurs techniciens de choisir la région dans laquelle ils veulent évoluer pour leur premier emploi. A contrario, l'affectation nationale induirait des démissions plus importantes et, en amont, une baisse du nombre d'inscrits (notamment pour les concours en catégorie B). Le lieu d'affectation éloigné, comme celui de la formation (évocation de l'école de Valenciennes dans les Hauts-de-France, voir encadré), sont des facteurs de rejet à ne pas négliger. C'est notamment le cas dans le recrutement des ingénieurs et autres cadres de catégories A ou A+. Deux facteurs-

²¹ [Le dossier de la Loi de programmation militaire 2019-2025. Ministère des armées .](#)

²² Il s'agit de concours nationaux pour lesquels la zone d'affectation est prédéterminée. Ils offrent ainsi une visibilité dès l'ouverture du concours sur la localisation géographique des affectations qui seront proposées.

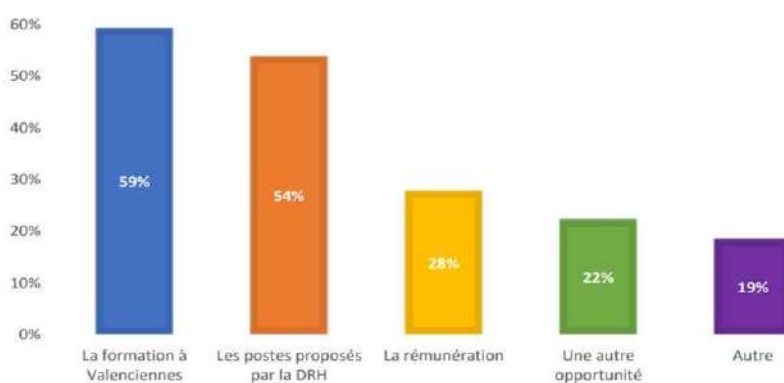
²³ Les contrats sont d'une durée de 6 ans pour les militaires du rang, de 15 ans pour les sous-officiers et de 20 ans pour les officiers.

clés semblent influencer sur le choix des jeunes de candidater ou non aux concours : la première affectation et les opportunités de formation. Le ministère connaît également un phénomène grandissant de démissions survenant immédiatement après la réussite aux concours. Les jeunes générations n'hésitent pas à renoncer à un poste s'il impose des contraintes trop importantes pour leur vie familiale ou personnelle. Par exemple, les ingénieurs des Ponts, des Eaux et des Forêts (IPEF) effectuent leur premier poste en administration territoriale, ce qui se révèle être à la fois un facteur d'attractivité mais aussi un levier important de négociation entre les agents et l'administration à d'autres moments de la carrière ou du parcours, les premiers souhaitant mieux être entendus dans le vœu de mobilité. A compter de la session 2024, le ministère chargé de la transition écologique a transformé les modalités de recrutement du concours de Technicien Supérieur Principal du Développement Durable (TSPDD) en le transformant en concours national à affectation locale. Cette transformation s'est accompagnée d'une réduction du nombre de renonciation au concours par rapport à la session 2023 (voir encadré ci-dessous) puisqu'il n'y a eu que 13 renonciations sur 154 candidats, soit un taux de 8% contre 32 % à la session 2023.

Enquêtes du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) sur les jeunes générations qui ont renoncé au concours 2023

Sur les 213 lauréats du concours de Technicien Supérieur Principal du Développement Durable (TSPDD) (liste principale et liste complémentaire), 206 ont été appelés et 70 ont renoncé au bénéfice du concours, soit un taux de 32 % de taux de renonciation au concours. Un questionnaire pour connaître les raisons de leur démission leur a été adressé le 6 septembre 2023 à 65 lauréats. 54 ont répondu (13 lauréats du concours interne et 41 du concours externe), soit un taux de participation élevé de 83 %.

Graphique n° 5 : les motifs de renoncement au concours



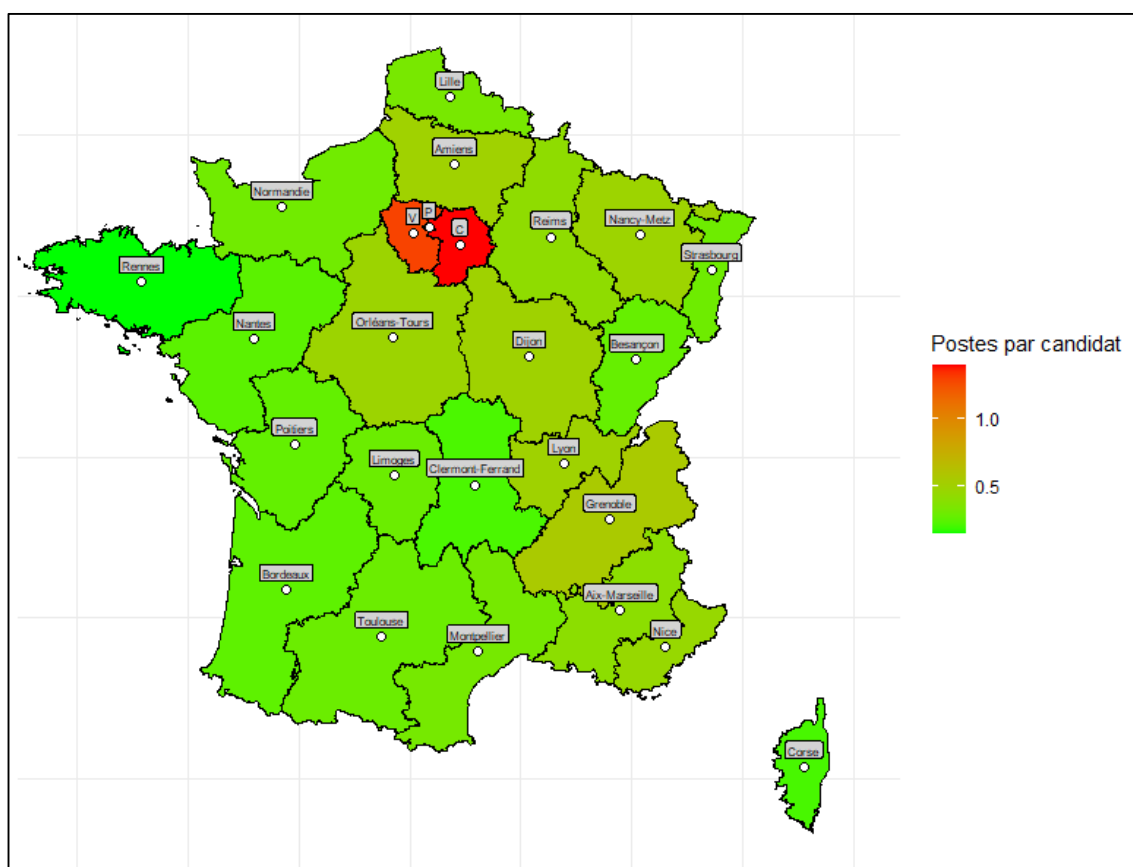
Clé de lecture : 59% des démissionnaires ont mentionné la formation à Valenciennes comme motif de renonciation.

Ministère de la transition écologique, 2024

L'éducation nationale est l'administration pour laquelle les différences territoriales d'attractivité apparaissent de façon prégnante.

En ce qui concerne le premier degré public, une analyse comparée des candidats et des postes offerts au concours de professeurs des écoles montre des déséquilibres territoriaux importants. En métropole, le rapport entre le nombre de candidats présents pour un poste lors des épreuves d'admissibilité s'étend de 0,7 à 6,7. Deux académies franciliennes, celles de Créteil et Versailles, enregistrent moins de candidats présents que de postes offerts. À l'autre bout du spectre, les académies de Rennes, de Corse et de Clermont-Ferrand affichent le plus de candidats par poste.

Carte n° 1 : nombre de postes offerts par candidat présents aux concours externes de recrutement de professeurs des écoles du 1^{er} degré public, par académie en métropole (2023)



Source : Cour des comptes selon les données de la DEPP, 2024

Tableau n° 1 : académies métropolitaines proposant le plus et le moins de postes par candidat présent aux concours externes de recrutement des professeurs des écoles du 1^{er} degré public (2022)

Territoires les plus attractifs		Territoires les moins attractifs	
Académie	Candidats présents par poste offert	Académie	Candidats présents par poste offerts
Rennes	6,7	Créteil	0,7
Corse	4,8	Versailles	0,8
Clermont-Ferrand	4,5	Grenoble	1,8
Nantes	4	Paris	1,8

Source : DEPP, Repères et références statistiques 2023

Ces différences structurelles créent des conditions d'accès au statut de titulaire très variées selon les académies et une sélectivité différentielle importante. Les académies qui souffrent d'un manque d'attractivité (Créteil, Versailles, Grenoble, Paris) sont également celles qui affichent une faible sélectivité aux concours. La rareté relative des candidats conduit à un abaissement du niveau minimal requis pour être admis. Dès lors, au-delà du défi quantitatif de recrutement des enseignants, une problématique qualitative liée au niveau de compétence des personnels se pose.

Tableau n° 2 : académies métropolitaines affichant les taux d'admission les plus et les moins élevés aux concours externes de recrutement externe de professeurs des écoles, 1^{er} degré public (2022)

Territoires les plus sélectifs		Territoires les moins sélectifs	
Académie	Taux d'admission	Académie	Taux d'admission
Rennes	17,47 %	Créteil	72,72 %
Clermont-Ferrand	21,73 %	Versailles	71,34 %
Nantes	25,52 %	Paris	58,18 %
Corse	25,53 %	Grenoble	56,01 %

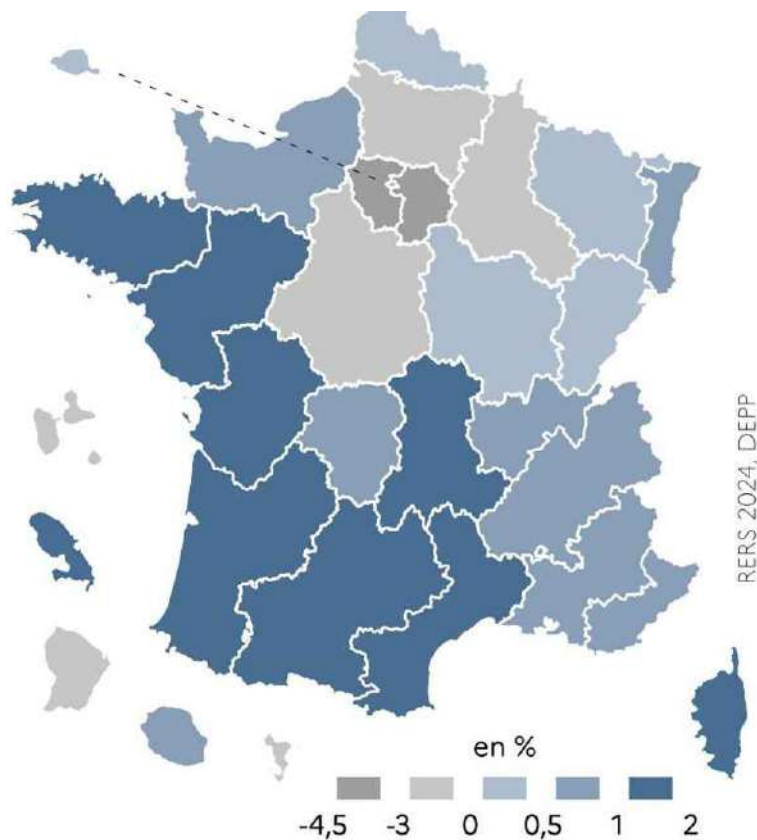
Source : DEPP, Repères et références statistiques 2023

En ce qui concerne le second degré public, les concours sont nationaux. Néanmoins, l'attractivité des territoires peut s'appréhender en observant les taux de migration nette des enseignants titulaires dans le cadre du mouvement interacadémique²⁴.

Entre novembre 2022 et novembre 2023, les académies franciliennes de Versailles et Créteil connaissent un flux net négatif (respectivement de -3,1 % et de -4,1 %). Plus globalement l'observation de la carte laisse apparaître une façade ouest et sud-ouest du pays connaissant des flux migratoires positifs des enseignants titulaires. Par exemple, l'académie de Rennes connaît un flux positif de +1,7 % et celle de Bordeaux de +1,5 %.

²⁴ Le taux de migration nette correspond au ratio du solde migratoire (la différence entre le nombre d'entrants et de sortants) rapporté à l'effectif total des enseignants au sein d'une académie.

Carte n° 2 : Taux de migration nette des enseignants titulaires du second degré public par académie, en %



Champ : France, personnels appartenant à un corps enseignant titulaire du public, rémunérés au titre de l'Éducation nationale, en activité au 30 novembre 2023.

Source : DEPP, repères et références statistiques 2024

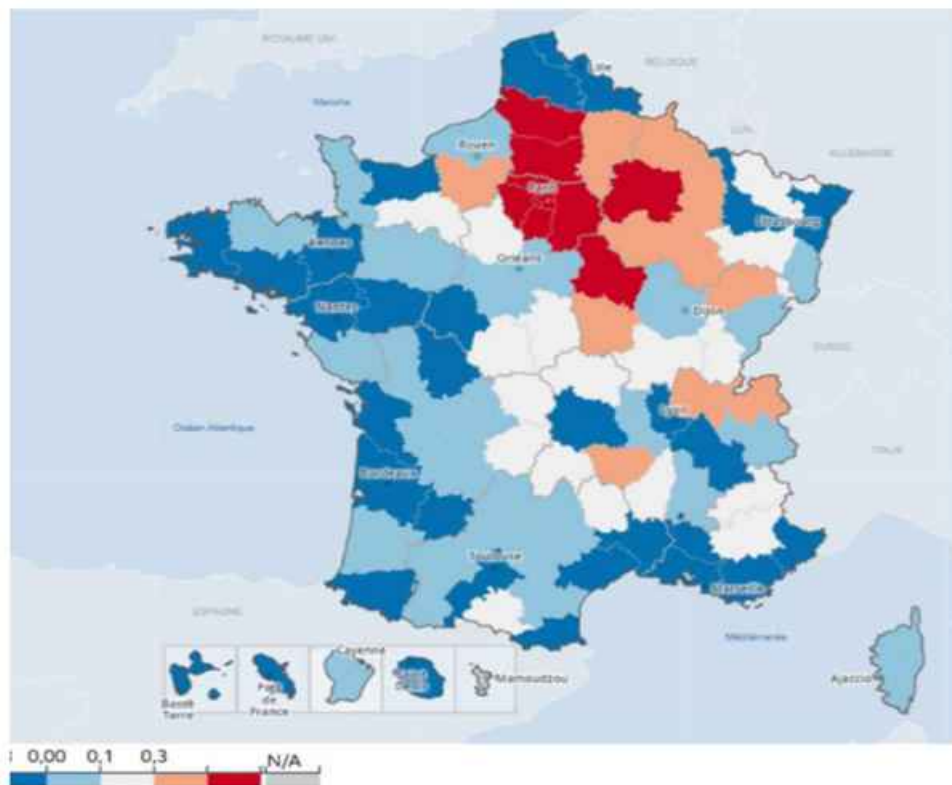
Il en ressort que la répartition par âge de la population enseignante n'est pas homogène sur le territoire, puisqu'il y a davantage d'enseignants avec moins de 5 ans d'ancienneté dans les académies du quart nord-est et en Ile de France. Au total, 10,8 % des enseignants titulaires du second degré public ont moins de cinq ans d'ancienneté en tant que titulaire d'un corps enseignant. Les académies avec le plus d'enseignants en début de carrière sont Créteil (23,3 %) et Versailles (22,4 %). Les académies de Lille, Orléans-Tours, Amiens, la Guyane et Mayotte ont, elles aussi, plus d'enseignants en début de carrière que la moyenne nationale (de 11,1 % à 17,8 %). À l'inverse les académies de Rennes ou de La Martinique ont moins de 5 % d'enseignants en début de carrière.

Plus généralement, comme l'a montré la Cour des comptes en 2019²⁵, les règles d'affectation dans la fonction publique de l'État se caractérisent par l'affectation des débutants

²⁵ Cour des comptes, *L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État*, Rapport public Thématique, juillet 2019.

dans les zones géographiques dans lesquelles il y a des postes laissés vacants par les titulaires, plus âgés. Malgré la possibilité ouverte par la loi de transformation de la fonction publique de 2019, la possibilité de recrutement de fonctionnaires de l'État par la voie de concours nationaux à affectation locale ne concernait que 10 000 agents en 2023²⁶. Cela a pour conséquence l'affectation des lauréats dans les territoires délaissés par les titulaires, qui se retrouvent majoritairement en région parisienne, et au nord et à l'est de celle-ci. D'ailleurs, d'après la DGAFP²⁷, les taux de départ des agents civils de la fonction publique (tous versants), en 2021, concernaient en premier lieu les tranches d'âge de moins de 34 ans, puisqu'en 2021 7 % des agents de 25-29 ans, 4,3 % des 30-34 ans et près de 4 % des moins de 25 ans, changeaient de département.

Carte n° 3 : Fonction publique de l'État : écarts de répartition sur le territoire entre les fonctionnaires titulaires et les primo-affectés (hors éducation nationale et administration pénitentiaire)



Lecture : en bleu, les départements recevant moins de primo-affectés au prorata de ce que justifierait une allocation au prorata des fonctionnaires présents dans le département. En rouge, les départements recevant plus de primo-affectés.

Source : Cour des Comptes, Affectations et mobilité des fonctionnaires de l'État, juillet 2019, d'après chiffres DGAFP.

²⁶ Cour des comptes, *La loi de transformation de la fonction publique, bilan d'étape*, 2023.

²⁷ Godefroy P. et Touzé S, *Mobilité départementale des agents de la fonction publique par métier et par âge*, Points Stat, n°44, DGAFP.

Le maintien d'une offre de service public accessible dans tous les territoires, notamment les territoires ruraux, en difficultés économiques et sociales ou transfrontaliers, est un enjeu dont les élus peuvent parfois s'emparer. Constatant que « *l'attractivité des métiers de la fonction publique est aujourd'hui un enjeu stratégique pour le maintien de la qualité du service public rendu aux habitants* » et que ce constat « *est particulièrement prégnant dans le territoire frontalier du Genevois français* », des élus ont engagé un travail collectif avec près de 83 partenaires du territoire qui a abouti à la rédaction d'un Livre blanc²⁸, remis au ministre chargé de la fonction publique en mai 2023.

Les constats présentés dans le livre blanc sont les suivants :

- le dynamisme démographique est très élevé (+2,7 % par an d'augmentation de la population) ;
- il est notamment expliqué par l'arrivée massive de travailleurs transfrontaliers ;
- en revanche, l'attractivité et la fidélisation des agents des trois versants de la fonction publique sont rendus difficile par « *la cherté de la vie, les difficultés d'accès au logement, le manque d'appétence pour la fonction publique, la méconnaissance de ses métiers, les conditions de rémunération* ».

Le livre blanc aboutit à des propositions concrètes, souvent étayées et très précises sur les modifications réglementaires à opérer. Les champs suivants sont examinés : la formation, le logement, la rémunération et les parcours de carrière, la politique RH. Une proposition du livre blanc visant à revoir les règles d'attribution de l'indemnité de résidence a notamment permis une extension des communes éligibles à l'indemnité (voir 3.3.2).

L'équité d'accès au service public sur tout le territoire est un défi majeur auquel la FPE est confrontée. Selon les zones géographiques, les vecteurs d'attractivité sont différents et nécessitent que des actions soient engagées, notamment pour attirer les jeunes générations. Parmi les mesures à mettre en œuvre, il est nécessaire de faire un bilan des expériences des concours nationaux à affectation locale et d'analyser les effets que pourrait produire leur extension.

Recommandation n° 1. (DGAFP) En 2025, réaliser un bilan et engager une réflexion sur l'extension des recrutements par concours nationaux à affectation locale.

1.2 Un contexte marqué par des attentes renouvelées des jeunes générations

Les défis auxquels la fonction publique de l'État est confrontée s'inscrivent dans un contexte de renouvellement des attentes des jeunes générations. Tout en ayant des aspirations en phase avec les valeurs traditionnelles de la fonction publique, telles que la volonté d'œuvrer pour l'intérêt général, les représentations qu'en ont les jeunes sont parfois en décalage avec la réalité. L'État n'est pas toujours perçu comme le mieux à même d'y répondre. Par ailleurs,

²⁸ Livre blanc issue des groupes de réflexion pluridisciplinaire sur initiative de la commune de Saint-Julien-en-Genevois, *80 propositions pour l'attractivité des fonctions publiques en zone frontalière* tendue, mai 2023.

certaines contraintes inhérentes au fonctionnement de l'appareil d'État ou à ses modalités d'organisation ne répondent pas à leurs attentes.

1.2.1 Des aspirations en phase avec les métiers de la fonction publique de l'État

Les jeunes générations redéfinissent progressivement les codes du monde du travail. Bien que la rémunération demeure le principal critère de choix du poste, d'autres facteurs extra-salariaux caractérisent désormais le comportement des jeunes face à l'emploi. La pandémie de Covid-19 semble avoir agi comme le catalyseur de ces transformations dans leur rapport au travail.

Interrogés sur les principaux critères qu'ils prendraient en compte s'ils devaient choisir un emploi aujourd'hui²⁹, 68 % des 15-30 ans donnent une nette priorité au niveau de rémunération. Les jeunes sont également attentifs, en seconde place, à la possibilité de conjuguer vie de famille et vie professionnelle (52 %), puis, en troisième place, à l'intérêt et au contenu du travail (46 %) auquel ils pourraient prétendre. Les 31 ans et plus hiérarchisent ces critères selon le même ordre que les 15-30 ans. Cependant, ils sont un peu plus attentifs au niveau de rémunération (74 %) que les plus jeunes.

Les jeunes hommes et les jeunes femmes privilégient le niveau de rémunération dans les mêmes proportions (respectivement 68 %) mais des différences genrées apparaissent après 30 ans : 79 % des hommes choisissent ce critère contre 70 % des femmes. Cette différence semble être un corollaire de la répartition genrée des rôles au sein des familles et de son incidence sur la conciliation des temps de vie, entre le professionnel et la sphère privée. Ainsi, l'arbitrage entre le niveau de revenu et la gestion de la vie familiale se fait plus souvent en faveur de la vie familiale chez les femmes de plus de 30 ans : 59 % souhaitent prioritairement pouvoir conjuguer vie de famille et vie professionnelle, contre seulement 47 % des hommes de plus de 30 ans.

D'autres dimensions que la rémunération motivent les jeunes générations, dont la recherche du sens dans et par le travail. Selon l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), 28 % des actifs de moins de 30 ans, contre 14 % du reste de la population active, aspirent à agir sur la société à travers leur travail³⁰. Cette aspiration à agir et transformer le quotidien par leur engagement professionnel est encore plus marquée chez les agents publics, quel que soit leur âge. Une enquête menée par le collectif « Nos services publics » révèle que 68 % d'entre eux estiment que le service de l'intérêt général a été un critère décisif dans leur choix de carrière³¹.

Ce sentiment est ainsi très marqué dans les ministères liés à sécurité intérieure et extérieure. Néanmoins, le degré d'attractivité des ministères de l'intérieur et des armées fluctue au gré de la conjoncture internationale et de l'évolution du climat social national. Au lendemain

²⁹ Choix de trois critères parmi sept proposés : niveau de rémunération, possibilité de conjuguer vie professionnelle et vie familiale, intérêt pour le contenu du travail, possibilités d'évolution de carrière, sécurité de l'emploi, avantages sociaux, possibilité d'agir sur des sujets qui tiennent à cœur ; *Le rapport des jeunes au travail en 2023*, rapport d'études Injep, novembre 2023.

³⁰ Clara Ponton, Roxane Saumon, Charlotte Millot, Sandra Hoibian (Crédoc) avec la collaboration d'Amélie Charrault (Injep), *Le rapport des jeunes au travail en 2023*, rapport d'études Injep, novembre 2023.

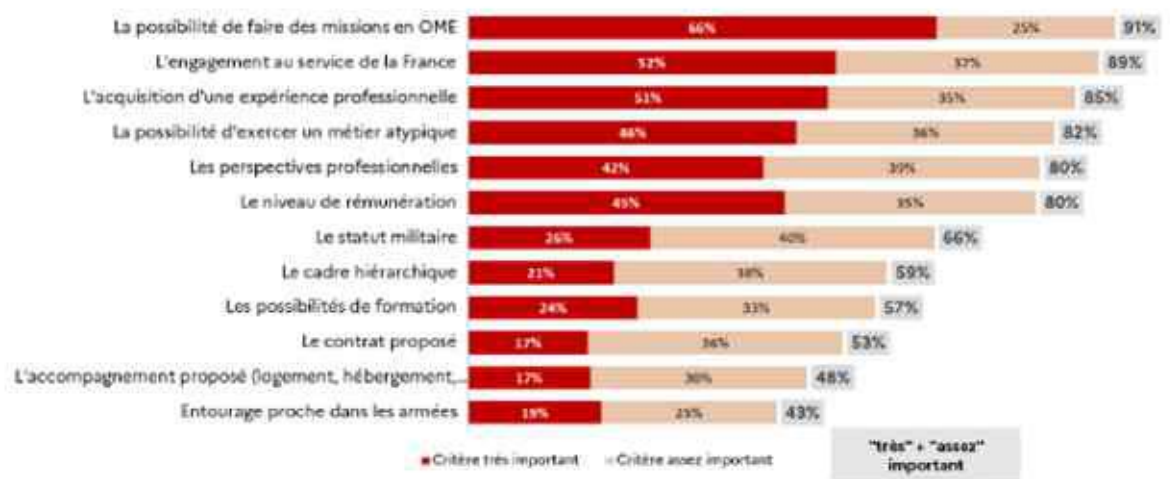
³¹ *Perte de sens chez les agents du service public*. Collectif *Nos services publics*, septembre 2021.

d'événements graves portant atteinte aux intérêts vitaux français ou européen, tels que les attentats de 2015 ou l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le nombre de candidatures aux concours et sélections a eu tendance à augmenter. À l'inverse, les périodes de fortes tensions internes (mouvement social des gilets jaunes) peuvent engendrer un recul temporaire des inscriptions.

Au ministère des armées, 89 % des jeunes militaires et 73 % des jeunes civils estiment que l'engagement au service de la France constitue un critère d'engagement important. Dans les deux populations, le niveau de rémunération ne se place qu'en cinquième position des facteurs d'adhésion les plus fréquemment cités.

Graphique n° 6 : critères d'engagement des jeunes militaires

Graphique 1 : Critères d'engagement des jeunes militaires



Source : Ministère des armées, « Les aspirations professionnelles des jeunes militaires et civils », Enquête DRHMD, décembre 2023.

Graphique n° 7 : critères d'engagement des jeunes civils de la défense



Source : Ministère des armées, « Les aspirations professionnelles des jeunes militaires et civils », Enquête DRHMD, décembre 2023.

Malgré cet attachement à l'intérêt général, la fonction publique est traversée par des interrogations sur le sens de ses missions. 80 % des agents du service public déclarent être confrontés régulièrement ou très fréquemment à un sentiment d'absurdité dans l'exercice de leur travail³².

En parallèle, les jeunes accordent une importance croissante à la responsabilité sociale et environnementale (RSE) de leur employeur. Une enquête *OpinionWay* révèle que 80 % des 18-30 ans considèrent important ou prioritaire le fait que leur employeur affiche des engagements environnementaux et sociétaux forts³³. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires indique à cet égard que la nature de ses missions répond directement aux préoccupations des jeunes générations. En 2023, la DRH du ministère a mené une enquête auprès de l'ensemble des nouveaux entrants afin d'identifier leurs motivations. Parmi les répondants, 87 % ont déclaré que l'intérêt pour le contenu et la nature des missions constituait la principale raison de leur candidature. Les domaines d'intervention les plus fréquemment cités par les nouveaux arrivants sont « l'aménagement, l'urbanisme et le paysage », « la sécurité, la prévention et la gestion des risques », ainsi que « les ressources naturelles et la biodiversité ». La généralisation des démarches de responsabilité sociale et environnementale dans le monde de l'entreprise prive cependant les acteurs publics d'un avantage comparatif sur ces sujets dont elles ont pu se prévaloir dans le passé par rapport au secteur privé. À ce titre, la France n'est pas le seul pays à éprouver une difficulté à attirer les jeunes dans la fonction publique, dans un contexte plus concurrentiel marqué par un affaiblissement de la confiance dans l'État. Un rapport d'avril 2023³⁴ de l'Organisation de coopération et du développement économiques rendait compte de ces évolutions majeures, relevant que « les jeunes candidats sur le marché du travail disposent d'un plus grand choix d'employeurs potentiels qu'auparavant, y compris ceux qui veulent travailler pour le bien public, par exemple, le secteur « *tech4good* » (startups numériques à impact social), les organisations à but non lucratif et même les branches environnementales, sociales et de gouvernance d'entreprise des entreprises du secteur privé. ».

1.2.2 Un rejet de certaines contraintes inhérentes aux métiers de la fonction publique de l'État

L'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle est un critère prioritaire dans le choix d'un emploi pour 53 % des jeunes actifs (ne se distinguant pas du reste de la population active, secteurs privé et public confondus), qui recherchent des modes d'organisation du travail plus souples, afin de mieux concilier travail et vie familiale. La situation familiale des intéressés a cependant un impact sur l'attention accordée à l'équilibre des temps de vie : 46 % des jeunes hommes déclarent y être attentifs contre 57 % des jeunes femmes ; cette différence s'accroît avec la parentalité puisque 63 % des jeunes mères privilégient l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, contre 48 % des jeunes pères. Ajoutons que les 18-24 ans se déclarent moins sensibles à l'équilibre entre vie privée et vie professionnelle (49 %) que les 25-

³² *Perte de sens chez les agents du service public*. Collectif Nos services publics, septembre 2021.

³³ OpinionWay pour le Parisien économie et Indeed, *Le rapport des jeunes à l'emploi*, septembre 2022.

³⁴ OCDE, https://www.oecd.org/fr/publications/2023/04/renforcer-l-attractivite-de-la-fonction-publique-en-france_8e41214a.html, p. 41.

30 ans (58 %), différence qui est vraisemblablement liée à la fois à l'entrée dans la vie active et à la parentalité³⁵.

Par ailleurs, la semaine de quatre jours séduit une majorité d'entre eux, tandis que le modèle traditionnel des trente-cinq heures sur cinq jours tend à être perçu comme obsolète³⁶. Toutefois, dans certains ministères (éducation nationale, intérieur, armées), les contraintes de service limitent les possibilités d'aménagement du temps de travail. Le télétravail, par exemple, ne peut pas être mis en œuvre dans tous les métiers ou emplois.

Vers un amoindrissement des avantages comparatifs de la fonction d'enseignant ?³⁷

Le statut d'enseignant titulaire s'accompagne de contraintes : première affectation géographique, charge de travail importante, salaire moins attractif que pour d'autres postes de catégorie A. En contrepartie, les enseignants jouissent de la stabilité et de la sécurité de l'emploi, et d'horaires qui s'accordent bien avec leurs engagements personnels et familiaux.

Les récentes évolutions du monde du travail ont fragilisé ce contrat historique. Dans le secteur privé et le reste de la fonction publique, les conditions de travail se sont rapidement améliorées, du fait de progrès en matière de qualité de vie au travail (QVT), du développement du télétravail ou de la redéfinition des relations managériales.

Ainsi, les avantages comparatifs de la fonction enseignante perçus par les enseignants se sont considérablement réduits au cours de la dernière décennie.

³⁵ Clara Ponton, Roxane Saumon, Charlotte Millot, Sandra Hoibian (Crédoc) avec la collaboration d'Amélie Charrault (Injep), *Le rapport des jeunes au travail en 2023*, rapport d'études Injep, novembre 2023.

³⁶ OpinionWay pour le Parisien économie et Indeed, *Le rapport des jeunes à l'emploi*, septembre 2022.

³⁷ DEPP, Ministère de l'éducation nationale, *Les enseignants : des cadres au contact du public qui se sentent utiles mais en manque de reconnaissance*, Note d'information 24-02, janvier 2024.

3 Intensité et organisation du travail (en %)

		2013	2019
Je travaille habituellement le samedi	Enseignant premier degré	14,5	21,9
	Enseignant second degré	19,1	24,0
	Autres cadres	12,1	10,5
Je travaille habituellement le dimanche	Enseignant premier degré	9,6	17,0
	Enseignant second degré	10,6	14,2
	Autres cadres	5,1	4,1
Mes horaires s'accordent très bien avec mes engagements familiaux	Enseignant premier degré	43,7	43,4
	Enseignant second degré	41,9	45,2
	Autres cadres	33,0	39,8
Je travaille toujours ou souvent sous pression	Enseignant premier degré	53,7	40,3
	Enseignant second degré	39,6	39,4
	Autres cadres	51,5	46,2
Je continue toujours ou souvent à penser à mon travail quand je n'y suis pas	Enseignant premier degré	91,2	92,9
	Enseignant second degré	85,1	82,2
	Autres cadres	62,7	57,5
Je suis toujours ou souvent obligé de me dépêcher	Enseignant premier degré	58,7	54,1
	Enseignant second degré	44,3	49,8
	Autres cadres	50,7	45,8

Note : « Autres cadres » désignent l'ensemble des autres cadres, y compris fonction publique et du privé.

Lecture : en 2019, 21,9 % des enseignants du premier degré déclarent travailler habituellement le samedi. C'est le cas de 10,5 % des autres cadres (du privé ou du public).

Champ : enseignants et autres cadres, France.

Source : Dares, enquêtes conditions de travail 2013 et 2019. Traitement DEPP.

Réf. : Note d'information, n° 24.02. DEPP

En 2013 comme en 2019, les enseignants déclarent plus souvent devoir travailler le weekend et continuer à penser au travail en dehors des horaires établis que le reste des cadres. Par ailleurs, sur la même période, la part des enseignants estimant que leurs horaires s'accordent très bien avec leurs engagements familiaux a peu évolué (-0,3 points et +3,3 points pour le premier et second degré respectivement). Chez les autres cadres, cette proportion a fortement augmenté (+6,8 points).

En revanche, les enseignants estiment plus souvent remplir une mission d'utilité générale que les autres cadres et cet écart est marqué. Toutefois, les professeurs déclarent souffrir plus souvent que les autres cadres d'un manque de reconnaissance, à la fois de la part de leur employeur et du grand public.

Entre 2013 et 2019, la part des enseignants qui considèrent être suffisamment rémunérés, respectés et estimés a reculé. Les perspectives de promotion sont également jugées insuffisantes.

Face à cet amoindrissement des avantages perçus du statut d'enseignant titulaire, la voie contractuelle semble offrir quelques solutions. Les professeurs contractuels ont davantage la possibilité de choisir le lieu d'affectation, et peuvent plus aisément quitter le corps enseignant au terme de leur CDD s'ils le souhaitent.

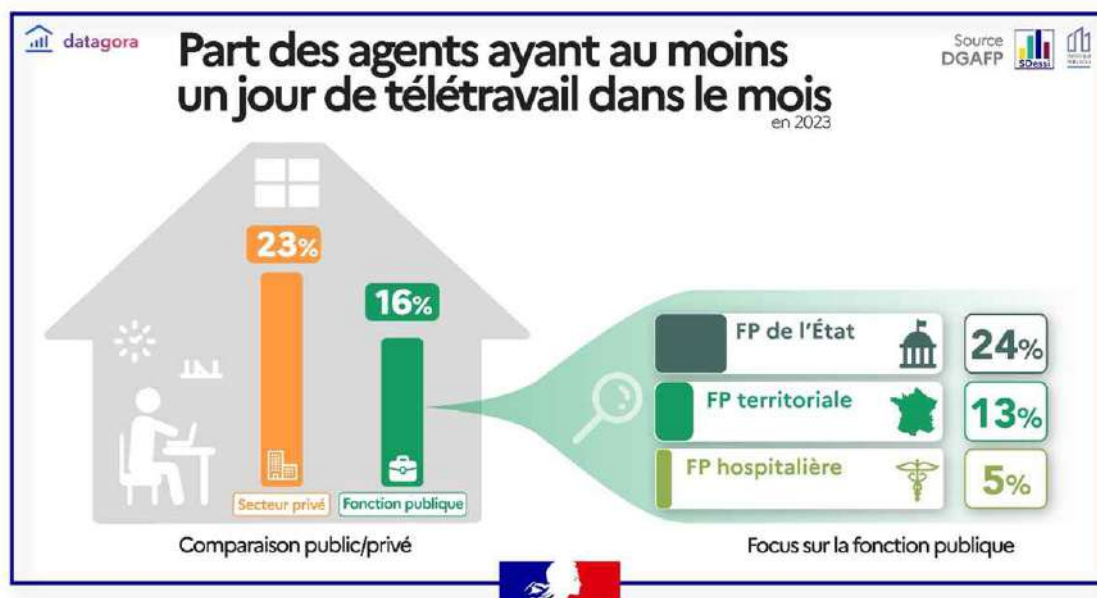
La qualité de vie au travail (QVT) est également un facteur d'attractivité et de fidélisation déterminant. Dans son rapport sur « l'immobilier public de demain »³⁸, la direction

³⁸ *L'immobilier public de demain*. direction de l'immobilier de l'État, direction générale des finances publiques, Ministère de l'économie et des finances, 2020.

de l'immobilier de l'État (DIE) relève que dans la fonction publique, l'espace a longtemps été rationalisé et standardisé. Ce modèle ne répond plus aux attentes des nouvelles générations, qui recherchent des espaces collaboratifs, conviviaux et connectés. La crise sanitaire a accentué cette demande en modifiant durablement les modes de travail.

Autrefois marginal dans le secteur public, le télétravail s'est développé et constitue désormais un facteur incontournable lors de l'entretien de recrutement. 74 % des moins de 30 ans souhaiteraient idéalement pouvoir télétravailler (21 % "tout le temps", et 53 % "de temps en temps")³⁹. La mise en œuvre du télétravail reste inégale selon les ministères, en raison des contraintes opérationnelles propres à certains métiers ainsi qu'à la culture administrative de chaque entité. En 2023, 24 % des agents de la fonction publique de l'État disposaient de la possibilité de télétravailler au moins un jour par mois. Ce taux est supérieur à celui observé dans les autres versants de la fonction publique ainsi que dans le secteur privé.

Graphique n° 8 : part des agents ayant au moins un jour de télétravail dans le mois



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2024.

Les jeunes générations aspirent également à une plus grande autonomie et à des parcours professionnels diversifiés. Elles sont plus réticentes à l'idée d'exercer le même métier ou de rester dans la même structure pendant toute une carrière⁴⁰, même si une majorité de jeunes demeure attentive à la sécurité de leur emploi : 60 % des jeunes (secteurs privés et publics confondus) privilégieraient un contrat à durée indéterminée (CDI) plutôt qu'un contrat à durée déterminée, même si le poste en CDI semble un peu moins intéressant. À titre de comparaison,

³⁹ Clara Ponton, Roxane Saumon, Charlotte Millot, Sandra Hoibian (Crédoc) avec la collaboration d'Amélie Charrault (Injep), *Le rapport des jeunes au travail en 2023*, rapport d'études INJEP, novembre 2023.

⁴⁰ OpinionWay pour le Parisien économie et Indeed, *Le rapport des jeunes à l'emploi*, septembre 2022.

ce chiffre atteint 76 % chez les plus de 30 ans (moins en CDD), dont les responsabilités et sujétions (charges de familles, logement indépendant) les poussent vraisemblablement à privilégier davantage la stabilité et la sécurité de l'emploi à l'intérêt du poste⁴¹. Ces évolutions conduisent les employeurs à repenser la gestion des carrières, en facilitant la mobilité interne et en proposant des perspectives d'évolution claires.

Dans ce contexte, les contraintes historiques de la fonction publique de l'État, telles que la mobilité géographique imposée ou l'impossibilité de négocier sa rémunération, peuvent agir comme des repoussoirs. Le contrat de droit public, plus adaptable et moins rigide, devient alors une alternative attractive au statut de fonctionnaire.

Enfin, le rapport au management évolue également. Les jeunes recherchent des relations hiérarchiques moins verticales et un management fondé sur la confiance, la reconnaissance individuelle et l'accompagnement personnalisé. Au contraire, des modes managériaux trop hiérarchiques sont considérés comme dé-responsabilisants et décourageants. L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴² considère ainsi, en 2023, que « la fonction publique de l'État pâtit encore en France d'une image de culture managériale hiérarchique et bureaucratique, en décalage avec le secteur privé mais aussi avec les autres versants de la fonction publique », même si cette représentation n'est pas homogène. Elle invite à interroger les cultures organisationnelles et les pratiques managériales, notamment quant au formalisme et à la verticalité des rapports humains. La mauvaise réputation de certaines organisations en matière de management ou le déséquilibre induit entre les vies professionnelle et privée, ne peuvent être ignorés impunément. Ils contribuent à déterminer la capacité des administrations à attirer des candidats avec les compétences nécessaires, à l'heure des réseaux sociaux professionnalisés (LinkedIn, Glassdoor, groupes d'alumni), que privilégient les nouvelles générations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fonction publique de l'État est aujourd'hui confrontée à plusieurs défis qui mettent en exergue la nécessité de reconquérir un public jeune.

En premier lieu, elle connaît un vieillissement important lié à plusieurs facteurs comme l'allongement des carrières ou le caractère heurté des recrutements qui a eu pour conséquence de déformer la pyramide des âges et de rendre inéluctables, quelle que soit l'évolution de l'emploi public dans les prochaines années, des départs massifs à la retraite dans les années qui viennent. Par ailleurs, la maîtrise du renouvellement des compétences auxquelles la fonction publique de l'État devra faire face est tâtonnante puisqu'elle ne dispose pas, à l'exception naissante et notable de la filière numérique, d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui lui permettrait d'anticiper et de cibler les recrutements futurs à exercer. La mise en place d'une telle réflexion structurée représente une urgence absolue. Ces constats sont renforcés par des déséquilibres territoriaux importants liés à des souhaits plus faibles de mobilité géographique de la part des agents ou à la réticence à rejoindre certains territoires.

⁴¹ Clara Ponton, Roxane Saumon, Charlotte Millot, Sandra Hoibian (Crédoc) avec la collaboration d'Amélie Charrault (Injep), *Le rapport des jeunes au travail en 2023*, rapport d'études Injep, novembre 2023.

⁴² OCDE, « Renforcer l'attractivité de la fonction publique en France », avril 2023.

Ces défis sont d'autant plus prégnants qu'ils s'inscrivent dans un contexte de renouvellement des attentes des jeunes générations. Si leurs attentes, caractérisées par la recherche de sens et la volonté d'œuvrer pour l'intérêt général, peuvent être compatibles avec les valeurs du service public, celui-ci est moins perçu en capacité d'y répondre en comparaison avec d'autres secteurs économiques. Enfin, les jeunes générations ont davantage d'appétence pour des modèles plus souples d'organisation du travail permettant de mieux concilier vie personnelle et vie professionnelle, et pour des relations professionnelles plus collaboratives et moins hiérarchiques. Enfin si le service de l'intérêt général reste un critère décisif dans le choix de carrière de jeunes, la question de la rémunération constitue pour les jeunes un critère de choix non négligeable.

2 UN ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT DIFFÉRÉ ET MOINS LINÉAIRE POUR LES JEUNES

L'accès à la fonction publique de l'État s'est transformé depuis une quinzaine d'années. Il procède toujours de la coexistence d'un système d'emploi public dual (fonctionnaires et contractuels), mais il est différé dans le temps et la proportion des uns et des autres se modifie rapidement. L'accès à la fonction publique de l'État ne coïncide plus, pour les jeunes, avec l'accès direct au fonctionnariat et le recours au contrat, notamment à durée déterminée, s'est accru de manière constante et désormais prépondérante, modifiant la composition, les conditions de recrutement et d'emploi de la fonction publique de l'État.

Ces évolutions générales sont notables et elles organisent désormais le cadre, les conditions d'accès et le début de parcours des jeunes dans la fonction publique de l'État.

2.1 L'accès des jeunes à la fonction publique de l'État est désormais tardif

2.1.1 Un modèle en cours de transformation

Une enquête de l'Insee⁴³ relative aux trajectoires professionnelles des agents de l'État observait déjà en 2013 la baisse croissante de ceux d'entre eux ayant accédé directement à la fonction publique après leurs études, au fil des générations : ces entrées directes concernaient plus des trois quarts des agents de l'État en poste en 2010 entrés avant 1980, alors que, pour les générations recrutées après 2000, ce type de recrutement direct ne concernait déjà plus que six agents en poste sur dix. Cette évolution s'est encore accrue depuis une dizaine d'années.

Les statistiques publiées chaque année par la DGAFP⁴⁴, témoignent de la transformation rapide de ce modèle : la carrière des jeunes embauchés par l'État n'emprunte plus une trajectoire linéaire dans les mêmes proportions, bien qu'elle perdure pour certains métiers. Plus précisément, le nouveau parcours d'accès à la fonction publique de l'État passe fréquemment par des formes d'emplois atypiques (contrats à durée déterminée et emplois aidés⁴⁵), dans lesquels les jeunes sont très majoritaires, mais aussi par la diminution du nombre de recrutements de fonctionnaires titulaires par concours, par l'augmentation de leur âge moyen au recrutement et par l'accroissement de la part des lauréats déjà employés dans la fonction publique comme contractuels.

⁴³ Insee, Emploi et salaires, Dossier *Les trajectoires professionnelles des agents de la FPE*, édition 2023.

⁴⁴ Insee, panel « tous salariés » et Rapports annuels sur l'état de la fonction publique de la DGAFP.

⁴⁵ Suivant la terminologie de la DGAFP, « un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides qui peuvent prendre la forme d'une subvention à l'embauche, de l'exonération de certaines cotisations sociales, d'une aide à la formation » (DGAFP RAEFP-2024, p.24).

La proportion de jeunes démarrant leur parcours professionnel dans la fonction publique de l'État après leurs études demeure relativement faible pour les nouvelles générations. Ce ratio était déjà en moyenne de 4 % entre le début des années 1990 et 2015⁴⁶.

La baisse du nombre de recrutements d'agents publics de l'État s'inscrit par ailleurs dans un contexte de baisse tendancielle de la part de l'emploi public dans l'emploi total en France (salariés et non-salariés), qui décroît depuis 2015, après avoir oscillé, de 2002 et 2017, entre 21,0 % et 21,5 % ; les effectifs de la fonction publique (y compris contrats aidés) représentent en 2022 19,8 % de l'emploi total. La proportion des effectifs de la fonction publique de l'État dans l'ensemble de la fonction publique s'est par ailleurs réduite de 54,2 % en 1990 à 44,6 % en 2022⁴⁷.

Enfin, pour les nouvelles générations, l'accès à la fonction publique de l'État ne coïncide plus avec l'accès direct par la voie du concours. Leur première expérience professionnelle dans le secteur public débute très majoritairement par un contrat à durée déterminée, lequel s'impose comme la référence pour les premières embauches, comme dans le secteur privé concurrentiel.

Parmi les jeunes dont l'État est le premier employeur, la part de ceux y accédant directement avec le statut de fonctionnaire par la voie du concours est désormais très marginale et elle n'a cessé de décroître depuis trente ans : ainsi en 2015 seuls 10 % des jeunes dont l'État était le premier employeur entraient avec le statut de fonctionnaire contre 24 % dans les années 1990.⁴⁸ Cette baisse est globalement proportionnelle à celle du nombre de recrutements de fonctionnaires, de 77 000 en moyenne entre 1991 et 2001 à 38 000 en moyenne sur la période 2017-2022. Cette évolution n'est pas spécifique à la fonction publique de l'État : seulement 16 % des fonctionnaires recrutés dans les trois versants de la fonction publique en 2022 ont 25 ans ou moins ; la proportion des contractuels entrant dans la fonction publique au même âge est quant à elle de 31 %⁴⁹.

De manière générale, l'accès tant à la fonction publique qu'au statut de fonctionnaire intervient plus tardivement dans le parcours professionnel des jeunes actifs ; il s'ensuit un accès différé à un emploi stable et un parcours moins linéaire pour les nouveaux agents publics.

Plusieurs paramètres caractéristiques composent la trajectoire professionnelle de ces nouveaux recrutés et permettent de constater et d'illustrer ces évolutions.

2.1.2 Une entrée différée des jeunes à la fonction publique de l'État

En 2022, l'âge moyen des nouveaux entrants (civils et militaires)⁵⁰ dans l'emploi public de l'État est de 33 ans et 3 mois⁵¹. Cet âge, qui est proche de celui des nouveaux entrants dans

⁴⁶ INJEP, *L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État 1991-2015*, septembre 2020.

⁴⁷ DGAFP, RAEFP, 2024.

⁴⁸ INJEP, *L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État 1991-2015*, septembre 2020.

⁴⁹ DGAFP, RAEFP2024 p.56 et s (hors militaires).

⁵⁰ Les nouveaux entrants dans la FPE en 2022 sont les agents en poste au 31 décembre 2022 dans la FPE, mais absents de la FPE au 31 décembre 2021 (cf. l'annexe relative aux définitions, sources et avertissements méthodologiques). Une partie peut ainsi avoir déjà exercé dans la FPE avant 2021.

⁵¹ Cour des comptes à partir de données DGAFP-SDessi RAEFP-2024 pour les effectifs hors militaires et du ministère des armées pour les effectifs militaires.

les trois versants de la fonction publique (34 ans et 6 mois), excède très largement celui auquel les jeunes générations accèdent au monde du travail en sortie d'école, qui est de 21 ans et 9 mois⁵² (au cours de l'année scolaire 2021-2022), et à partir duquel les jeunes générations accèdent au monde du travail et s'engagent vers l'autonomie.

En parallèle, l'âge moyen des recrutés par concours externe en 2022 permettant d'accéder au statut de fonctionnaire s'élève à 37 ans et 8 mois, cet âge élevé s'expliquant par la part importante d'entre eux étant déjà fonctionnaires ou contractuels dans l'un des deux autres versants de la fonction publique ou par des retours de mobilité externe, une disponibilité, un congé de longue durée, un congé parental⁵³.

Les évolutions au cours du temps de l'âge d'entrée sont importantes, ainsi, l'âge moyen d'entrée dans la fonction publique de l'État pour les agents en poste en 2010, était de 25 ans : les agents entrés jusqu'en 1980 ont commencé leur carrière dans la fonction publique à 21 ans tandis que ceux entrés entre 2000 et 2010 l'ont débutée en moyenne à 27 ans. Les deux tiers des agents de la fonction publique de l'État en 2010 étaient entrés dans la fonction publique dès la fin de leurs études (61 %) ou tout en continuant celles-ci (5 %) ; le dernier tiers avait travaillé auparavant dans le privé (32 %) et quelques agents avaient connu une période de chômage d'au moins six mois avant d'entrer dans la fonction publique (2 %)⁵⁴.

L'examen des modalités d'entrée dans l'emploi public de l'Etat a fonction publique de l'État à partir de la population des nouveaux entrants⁵⁵, soit 246 800 agents en 2022, illustre la transformation rapide et profonde d'un modèle d'entrée dans l'emploi public, demeuré stable jusqu'au début des années deux mille.

⁵² 47 % des 15-29 ans sont scolarisés : 88 % des 15-19 ans, 42 % des 20-24 et 8 % des 25-29 ans. Injep, Chiffres-clés-jeunesse, 07.2024 [INJEP](#).

⁵³ DGAFP, SDessi « *Les recrutements externes de fonctionnaires de l'Etat en 2022* », stats rapides 107, mai 2024.

⁵⁴ Insee, *Les trajectoires professionnelles des agents de la FPE*, Emploi et salaires édition 2013.

⁵⁵ Les nouveaux entrants dans la FPE en 2022 sont les agents en poste au 31 décembre 2022 dans la FPE, mais absents de la FPE au 31 décembre 2021 (cf. l'annexe relative aux définitions, sources et avertissements méthodologiques). Une partie peut ainsi avoir déjà exercé dans la FPE avant 2021.

Tableau n° 3 : ventilation des nouveaux entrants (flux) en 2022 dans l'emploi public de l'État et âge moyen à l'entrée suivant leurs modalités d'accès

<i>Modalités d'entrée dans la FPE (emplois civils et militaires)</i>	nombre d'entrants (en milliers)	répartition	âge moyen à l'entrée
Fonctionnaires et assimilés entrant	52,5	21,3 %	39 ans et 6 mois
Contractuels entrant	176,3	71,4 %	31 ans 8 mois
<i>dont contractuels recrutés hors militaires sous contrat</i>	153,4	62,1 %	33 ans 2 mois
<i>dont AESH⁽¹⁾</i>	6,9	2,8 %	41 ans
<i>dont militaires recrutés sous contrat et assimilés</i>	22,9	9,3 %	21 ans 7 mois
Apprentis	6,8	2,8 %	22 ans 1 mois
Autres catégories⁽²⁾	11,2	4,5 %	36 ans 5 mois
Total des nouvelles entrées en 2022 dans l'emploi public de l'État	246,8	100 %	33 ans 3 mois

Sources : Cour des comptes, à partir des données d'emploi de la DGAFP concernant les personnels civils (RAEFP-2024, pages 53 et suivantes), complétées des données du ministère des armées.

Lecture : en 2022, 176 300 contractuels (civils ou militaires) sont entrés dans la fonction publique de l'État (originaires de l'extérieur de la FP ou d'un autre versant de la FP). Ils représentent 71,4 % des entrants en 2022 et leur moyenne d'âge est de 31 ans et 8 mois. Parmi ceux-ci, les contractuels civils (hors militaires) recrutés sont au nombre de 153 400, soit 62,1 % du total des entrants, et leur moyenne d'âge est de 33 ans et 2 mois.

(1) Les AESH sont les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH).

(2) La dénomination « autres catégories » désigne à titre principal les enseignants des établissements privés sous contrat et les ouvriers d'État dans la FPE.

Définition des nouveaux entrants (civils et militaires) 2022 recensés dans le tableau n° 3

La notion d'entrants dans l'emploi public de l'État au titre de l'année 2022 correspond aux agents, civils et militaires, en poste au 31 décembre 2022 dans la fonction publique de l'État, mais absents au 31 décembre 2021. La population des entrants peut comprendre une partie des agents nouvellement recrutés sur ce périmètre mais également des agents qui effectuent une mobilité entrante depuis un autre versant de la fonction publique ou à la suite d'une réintégration, en qualité d'agent public : ainsi, ils ont pu intégrer en 2022 le périmètre de référence suite à une mobilité externe, une disponibilité, un congé de longue durée, un congé parental. Sont en conséquence exclues de ce recensement les mobilités internes d'agents publics, tout comme les recrutés par concours originaires de la fonction publique de l'État⁵⁶. Les mobilités ayant pour origine d'autres versants de la fonction publique sont par contre prises

⁵⁶ Parmi les fonctionnaires et assimilés entrant, une partie sont des lauréats des concours externes. Tous ces lauréats ne sont pas des entrants en 2022 : deux sur cinq étaient déjà des agents publics de l'État avant 2022, contractuels ou fonctionnaires (cette dernière catégorie n'est pas recensée comme entrante). Source : DGAFP, SDessi « Les recrutements externes de fonctionnaires de l'État en 2022 », stats rapides 107, 2024.

en compte comme de nouveaux entrants, de même que les apprentis et les anciens militaires intégrant un emploi civil, faute de traçabilité de leur parcours sur le périmètre de référence.

La première évolution significative tient à la recomposition des types de recrutements, suivant le support juridique qui les sous-tend, observable à travers le flux des nouvelles entrées dans la fonction publique.

En 2022, 71,4 % des entrées reposent sur des contrats de droit public (pour l'embauche de personnels civils ou militaires), soit 176 300 entrées dans l'emploi public, alors que l'entrée de fonctionnaires est de 21,3 %, représentant 52 300 entrées. Pour mémoire ne sont répertoriés comme des entrants que ceux originaires de l'extérieur de la fonction publique ou d'un autre versant de la fonction publique.

Il est important de relever la part significative des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) dans la population des contractuels, soit 2,8 % des entrants. Au total, parmi les contractuels recrutés, les contractuels civils (hors militaires) sont au nombre de 153 400, soit 62,1 % du total des entrants.

L'essor du recrutement d'apprentis, dans le cadre de dispositifs d'alternance, constitue par ailleurs un accès nouveau au monde du travail dans le cadre d'une formation dédiée, reposant sur un contrat de droit privé associant l'administration, l'alternant et l'établissement scolaire. Les entrants désignés comme « autres catégories » sont à titre principal les enseignants des établissements privés sous contrat et les ouvriers d'État de la fonction publique de l'État ; dans l'un et l'autre cas, le support juridique de recrutement manifeste des spécificités ne permettant pas à ces agents publics d'être assimilés à des fonctionnaires ou, au contraire, à des contractuels.

Le recensement par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) des entrées et sorties des agents civils de l'État (hors mouvements entre versants), permet d'en préciser les termes et la composition : en 2022, 207 800 agents y sont entrés, contre 179 800 en 2021 (+28 000 agents entrants, soit +15,5 % par rapport à 2021). Le taux d'entrée, en hausse de 1,2 point, atteint 9,4 %. En miroir, 183 800 agents sont sortis de la fonction publique civile de l'État, chiffre stable par rapport à 2021 (182 600 sorties). Le taux de sortie, atteint 0,7 %.

Ces mouvements d'entrée-sortie concernent surtout les contractuels, du fait de périodes d'emploi plus courtes⁵⁷. Ils comptent pour 70,1 % des entrées et 55,5 % des sorties, alors qu'ils ne représentent que 24,5 % des agents civils recensés en 2022 par la DGAFP⁵⁸. À l'inverse, le volume des fonctionnaires dans les entrées-sorties est bien moindre que leur part dans les effectifs de la fonction publique civile de l'État : 21,7 % des entrées et 33,2 % des sorties, alors qu'ils représentent 67,9 % des agents civils. Le solde des « entrées moins sorties » est positif chez les contractuels (+43 600) et fait plus que compenser le solde négatif des fonctionnaires (- 15 900).

⁵⁷ En 2022, les contrats passés par l'État sont majoritairement de courte durée : hors militaires, 54 % des contrats à durée déterminée de la fonction publique de l'État sont inférieurs à un an, 34 % ont une durée de 1 à 3 ans et 11 % sont supérieurs à 3 ans. DGAFP-SDessi, RAEFP 2024, page 30.

⁵⁸ Le nombre de contractuels sortant passe de 97 500 en 2021 à 102 100 en 2022, soit une hausse de 4,7 %. Le taux de sortie des contractuels est stable par rapport aux années antérieures mais il demeure élevé, à un niveau élevé 19 %.

La seconde caractéristique notable tient à la moyenne d'âge des entrants, laquelle rend nécessaire et pertinent une approche suivant la typologie des supports de recrutements (fonctionnaires, contractuels, apprentis et autres catégories). Le recensement des nouveaux entrants (flux des agents civils et militaires) en 2022 dans l'emploi public de l'État réalisé par la Cour des comptes constate que leur moyenne d'âge est de 33 ans et 3 mois, présumant une carrière antérieure en dehors de la fonction publique de l'État (dans une autre fonction publique, dans le secteur privé ou du fait d'un retour après une période d'interruption de l'activité). Peut ensuite être distinguée, au sein de la population des entrants celle des fonctionnaires, dont la moyenne d'âge est de 39 ans et 6 mois : cette population comprend des fonctionnaires qui réintègrent la fonction publique de l'État mais également une partie des lauréats des concours externes (cf. point 2.2.2.1).

L'âge moyen au recrutement des contractuels est quant à lui de 31 ans et 8 mois, soit une différence de près de 8 ans, comparé à celui des fonctionnaires entrant dans la fonction publique de l'État ; cependant, si en sont exclus les militaires sous contrat, dont la moyenne d'âge est de 21 ans et 7 mois, le différentiel entre contractuels civils et fonctionnaires est réduit à 6 ans et 4 mois. Les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), dont le nombre s'est accru ces dernières années, contribuent de manière significative à la hausse de l'âge des contractuels. En 2011, ils représentaient en effet à peine 5 % des contractuels de 50 ans ou plus de la fonction publique de l'État. En 2022, ils sont plus de 30 % d'entre eux.

Enfin, les apprentis, qui sont en formation, ont une moyenne d'âge de 22 ans, laquelle est constante depuis les cinq dernières années. L'ensemble de ces constats permet d'apprécier la transformation des conditions d'emploi dans la fonction publique de l'État : son accès pour les nouvelles générations intervient suivant un mode et à un moment différents de leur vie professionnelle et personnelle par rapport aux générations antérieures ; il est progressif, passant souvent par une entrée via un contrat temporaire, parfois renouvelé, puis un accès ultérieur à un emploi pérenne en qualité de fonctionnaire ou en contrat à durée indéterminée. Cette évolution conduit à ne plus faire nécessairement coïncider le triptyque caractéristique qui corrélait l'entrée dans la vie adulte au sortir des études, la découverte du monde professionnel et l'accès à un emploi de fonctionnaire, garantissant les conditions de leur autonomie.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette tendance, qui s'inscrit, au-delà de la seule sphère publique, à une évolution générale d'un marché du travail concurrentiel, requérant davantage de profils techniques et experts, gages d'adaptabilité afin de satisfaire des missions renouvelées et évolutives. L'État employeur ne se distingue pas, à ce titre, des autres recruteurs quant à ses exigences.

2.1.3 L'accès différé des jeunes à la fonction publique de l'État s'inscrit dans une évolution générale des emplois et des attentes des employeurs publics

Les employeurs publics, en administration centrale et dans les services déconcentrés de l'État, sont désireux d'attirer des compétences nouvelles, des profils plus diversifiés, engageant de nouvelles méthodes de travail. Ces besoins dessinent une fonction publique plus experte et technicienne, mais aussi plus adaptable et mobile, afin de répondre aux attentes des citoyens vis-à-vis des services de l'État.

Les prérogatives incombant à l'État sont de deux ordres : concevoir des leviers performants facilitant, par des parcours adaptés, l'orientation et l'insertion des jeunes, par

ailleurs, en qualité d'employeur, articuler les aspirations individuelles des candidats à l'emploi avec ses propres besoins.

L'élévation du niveau de diplôme des jeunes générations entrant dans la fonction publique, tout comme celle de ses emplois, au détriment progressif mais constant des missions d'exécution, en procèdent ; il en va de même de l'essor des contrats temporaires à durée déterminée, notamment en début de carrière, avant d'accéder à des emplois plus pérennes. Ces dispositifs contribuent à différer l'accès des jeunes à l'emploi stable mais ils recomposent aussi les normes d'embauche présidant à leur recrutement et à leur futur parcours professionnel pour ceux qui se destinent au service de l'État.

2.1.3.1 L'élévation générale du niveau de diplôme des nouveaux entrants

L'élévation générale du niveau de diplôme des nouveaux entrants sur le marché du travail, dans le secteur public comme privé, est une première caractéristique qui contribue à l'évolution à la hausse de l'âge moyen des agents recrutés : 78,6 % des jeunes qui ont obtenu leur bac en 2021 poursuivent ensuite des études dans l'enseignement supérieur⁵⁹. Actuellement 57 % des agents publics détiennent un diplôme du supérieur, contre 42 % dans le secteur privé. En 2014, la proportion était respectivement de 50 % et 34 %, soit une progression respective de sept et huit points⁶⁰.

Cependant, la fonction publique de l'État se singularise, tant vis-à-vis du secteur privé que des autres fonctions publiques : en 2022, un peu plus de 76 % des agents publics de l'État détiennent un diplôme du supérieur⁶¹, contre respectivement 33 % dans la fonction publique territoriale et 54 % dans la fonction publique hospitalière. En 2014, la proportion était respectivement de 69 % pour la fonction publique de l'État, 27 % pour la fonction publique territoriale et 47 % pour la fonction publique hospitalière, manifestant un renforcement et une pérennisation de cette évolution.⁶²

Parmi les agents de la fonction publique de l'État, un différentiel significatif distingue ensuite le profil des hommes et des femmes quant au niveau de diplôme détenu : en 2022, 82 % des femmes possèdent un diplôme de niveau supérieur, contre 69 % des hommes. Cet écart de 13 points repose principalement sur deux facteurs : la représentation des femmes dans le métier d'enseignant, notamment des premier et second degrés publics et privés sous contrat (71 %)⁶³, qui recrute en catégorie A ; en second lieu, la représentation des hommes parmi les militaires (82 % des militaires sont des hommes), lesquels sont majoritairement recrutés avec un diplôme de niveau inférieur ou égal au baccalauréat, en catégories B et C. Compte tenu de ce dernier paramètre, la proportion des moins de 35 ans détenant un diplôme du supérieur (71 %) est

⁵⁹ 79,6 % des jeunes d'une génération ont obtenu le baccalauréat, en 2022. Injep, Chiffres-clés-jeunesse, 07.2024 [INJEP](#).

⁶⁰ DGAFP, RAEFP, 2024.

⁶¹ Dans la FPE, 31 % des agents sont titulaires d'un diplôme de niveau master ou doctorat, 33 % d'un diplôme de niveau licence ou maîtrise et 12 % d'un diplôme bac+2.

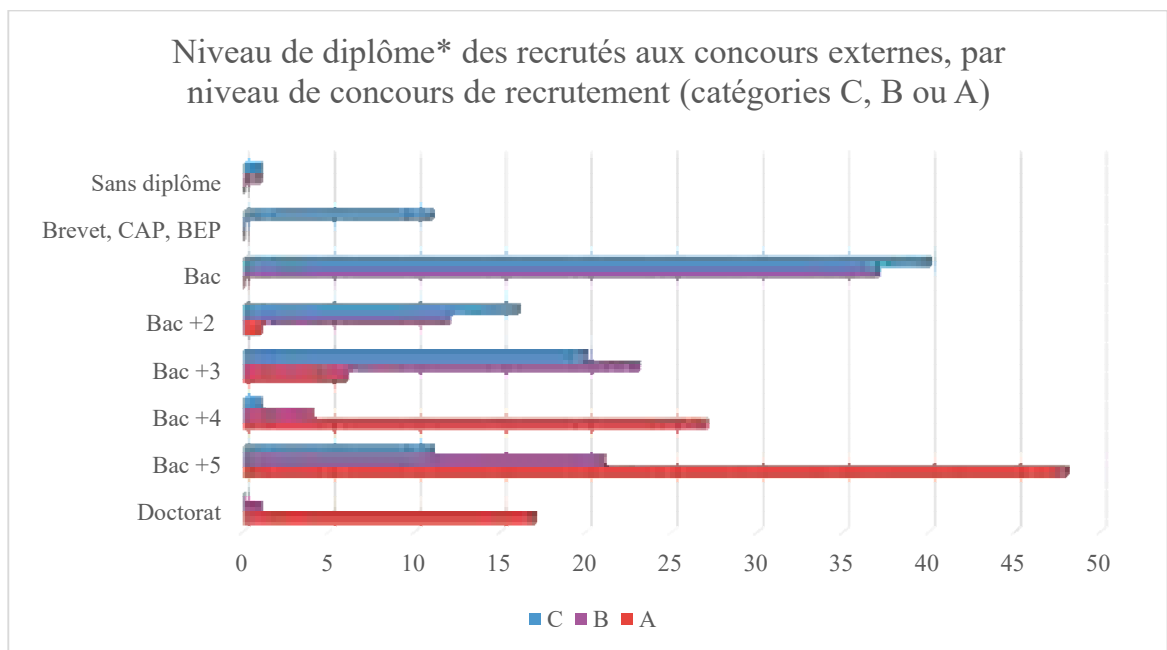
⁶² DGAFP, RAEFP, 2024.

⁶³ Ministère de l'éducation nationale, DEPP, *Panorama statistique des personnels de l'enseignement scolaire*, 2022.

inférieure à celle des 50 ans et plus (75 %), du fait de la représentation supérieure des militaires parmi la population des jeunes recrutés.⁶⁴

Par ailleurs il existe un écart significatif entre le niveau de diplôme des agents recrutés et celui exigé pour accéder à cet emploi, notamment pour le recrutement de fonctionnaires. Cette évolution est relevée pour l'ensemble des recrutements, quelle que soit la catégorie statutaire concernée (A, B et C).

Graphique n° 9 : niveau de diplôme des recrutés par concours externe (ou unique) dans la fonction publique de l'État en 2022, suivant la catégorie de l'emploi (A, B ou C)



Source : Cour des comptes à partir de GRECO (Gestion des recrutements et concours report) et DGAFP-SDessi.

(*) Le niveau de diplôme est examiné au moment de l'inscription au concours.

Lecture : en 2022, 12 % des candidats recrutés à l'issue des concours de catégorie B ont un diplôme de niveau bac+2 au moment de l'inscription.

Ainsi, en 2022, 65 % des candidats recrutés à l'issue des concours externes de catégorie A sont titulaires d'un diplôme de niveau au moins égal à bac+5 au moment de leur inscription, 27 % ont un diplôme de niveau bac+4 et 6 % uniquement une licence, alors qu'il s'agit du niveau de diplôme standard requis.

Concernant les concours de catégorie B, le niveau baccalauréat est généralement requis, sauf exception. Le baccalauréat suffit pour passer le concours de gardien de la paix, par exemple, mais un diplôme de niveau bac+2 est requis pour celui de greffier⁶⁵. Parmi les agents

⁶⁴ DGAFP, RAEFP, 2024.

⁶⁵ Le concours externe de greffier s'adresse aux titulaires d'un titre, d'un diplôme de niveau bac+2 ou d'une qualification reconnue équivalente à l'un de ces titres ou diplômes.

recrutés au concours externe sur un poste de catégorie B en 2022, 62 % ont un diplôme de niveau bac+2 ou supérieur.

Pour les recrutements de catégorie C, soit un diplôme de niveau brevet des collèges est demandé soit aucun diplôme n'est exigé. En 2022, 48 % des agents recrutés dans la fonction publique de l'État à l'issue d'un concours de catégorie C ont un diplôme de niveau au moins égal à bac+2.⁶⁶

L'élévation générale du niveau de diplôme des nouveaux entrants porte la promesse de potentialités d'évolution dans l'emploi et la carrière future ; elle conduit cependant à l'éviction des jeunes les moins diplômés⁶⁷ pour qui l'accès à un emploi public constituait historiquement un possible débouché de carrière. Elle conforte ainsi l'inadéquation entre le niveau de diplôme des lauréats et les compétences métiers attendues, ce qui peut contribuer à altérer tant leur implication que leur bien-être et celui des collectifs de travail.

À ce titre, le sentiment, pour près d'un quart des jeunes actifs (secteurs public et privé confondus), d'être utilisés dans leur emploi actuel « en dessous de leur niveau de compétence » n'est sans doute pas étranger à l'élévation générale de leur niveau de diplôme.⁶⁸

2.1.3.2 L'élévation du niveau de diplôme exigé pour accéder à certains emplois

L'entrée plus tardive des jeunes dans la fonction publique de l'État trouve également sa source dans d'autres facteurs aux effets conjugués, dont notamment l'élévation du niveau de diplôme exigé pour accéder à plusieurs de ses emplois et, par ailleurs, le resserrement de l'offre d'emplois de catégorie C, n'exigeant pas d'être titulaire du baccalauréat.

L'accroissement de la technicité de certains emplois a pu motiver une élévation générale du niveau des diplômes exigés afin d'y accéder, concourant à leur reconnaissance et à leur plus grande attractivité (rémunération et évolution de carrière accrues). En revanche, le repyramidage des emplois dans certaines filières professionnelles a emporté des conséquences dans les modalités d'accès à ces emplois, dont leur accès différé.

À titre d'illustration, en 2017, le passage de B en A du corps interministériel des assistants de service social⁶⁹, métier féminisé à plus de 90 %, en requalifiant ces emplois à un niveau supérieur, reconnaît statutairement l'élévation des compétences requises pour ce métier de travail social. En revanche, ce mouvement massif de promotions internes a réduit d'autant le volume des postes offerts en externe, alors que s'imposait simultanément l'exigence d'un niveau de diplôme supérieur à bac+3 (au lieu du bac) pour les nouveaux entrants.

Si les emplois proposés aux concours de catégorie A exigent le plus souvent un diplôme de niveau au moins égal à la licence (bac+3), tels les concours d'inspecteur des finances

⁶⁶ DGAFP, RAEFP, 2024.

⁶⁷ Seulement 7 % des recrutés en catégorie A, 38 % des recrutés en catégorie B et 12 % des recrutés en catégorie C disposent, au moment de leur inscription, d'un diplôme du niveau standard exigé.

⁶⁸ Celles et ceux qui travaillent dans le secteur privé déclarent davantage être utilisés à leur juste niveau de compétence (69 % contre 60 % des jeunes exerçant dans le secteur public) ; Injep, Notes et rapports, *Le rapport des jeunes au travail en 2023*, résultats du baromètre Djepva sur la jeunesse, novembre 2023, [INJEP](#).

⁶⁹ Décret n° 2017-1051 du 10 mai 2017 portant statut particulier du corps interministériel des assistants de service social des administrations de l'État.

publiques, ceux des instituts régionaux d'administration (IRA) ou celui de capitaine de police qui demandent au moins une licence ; d'autres requièrent un diplôme de niveau supérieur (bac+5 minimum⁷⁰).

Ainsi, le ministère de l'éducation nationale a modifié, depuis l'année 2022, les modalités d'accès aux concours externes du premier et du second degrés de professeur des écoles, de professeur certifié, de professeur de lycée professionnel et de professeur d'éducation physique et sportive⁷¹, lesquels sont pourvus pour deux tiers par des jeunes⁷². Les candidats doivent dorénavant disposer au minimum d'un diplôme de niveau master 1 et être inscrits en master 2 à la date de publication des résultats d'admissibilité du concours⁷³. Les titulaires d'une licence qui souhaitent devenir enseignants doivent en conséquence attendre d'avoir validé une première année de master avant de pouvoir tenter les concours.

De fait, parmi les candidats recrutés en externe sur des postes de professeur du premier ou du second degré en 2022, 97 % ont un diplôme de niveau au moins égal à bac+ 4 au moment de leur inscription, alors qu'en 2021 34 % étaient titulaires de la seule licence⁷⁴.

Ces évolutions statutaires concourent d'autant à un accès différé à l'emploi pour les jeunes générations.

2.1.3.3 Le resserrement de l'offre d'emplois en catégorie C

La baisse des recrutements externes en catégorie C dans la fonction publique de l'État, emplois ne requérant pas le niveau baccalauréat, est une évolution significative de l'orientation de la politique de recrutement de l'État, depuis les vingt dernières années. Elle contribue, articulée avec la hausse du niveau de diplôme des lauréats aux concours et la baisse des emplois offerts, à accroître l'âge moyen des nouveaux recrutés.

En 2002, 18 414 agents avaient été recrutés en externe en catégorie C ; en 2022, le nombre de recrutés externes en catégorie C s'est élevé à 4 700 recrutés, soit une baisse de près de 75 % du volume d'emplois pourvus dans cette catégorie en vingt ans⁷⁵. La part des agents de catégorie C dans l'effectif global de la fonction publique de l'État est réduite désormais à environ 20 %, contre un peu moins d'un tiers vingt ans auparavant.

Par ailleurs, la proportion du flux des recrutements externes en catégorie C continue de baisser au profit des recrutements en catégories A et B (-11,5 points entre 2002 et 2012, puis -4

⁷⁰ Pour les concours de maître de conférences, de professeur des universités, d'ingénieur de recherche, de chargé et de directeur de recherche, un doctorat est exigé.

⁷¹ Décret n° 2021-1335 du 14 octobre 2021 relatif au recrutement de certains personnels enseignants et d'éducation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

⁷² Entre 2019 et 2023, la moyenne d'âge des lauréats des recrutements externes de fonctionnaire est de 29 ans et 6 mois : la part des moins de 30 ans est, sur la même période, de 64,29 % en moyenne (celle des moins de 25 ans est de 38,02 % et celle des 25-29 ans de 26,27 %). Ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la jeunesse et du sport.

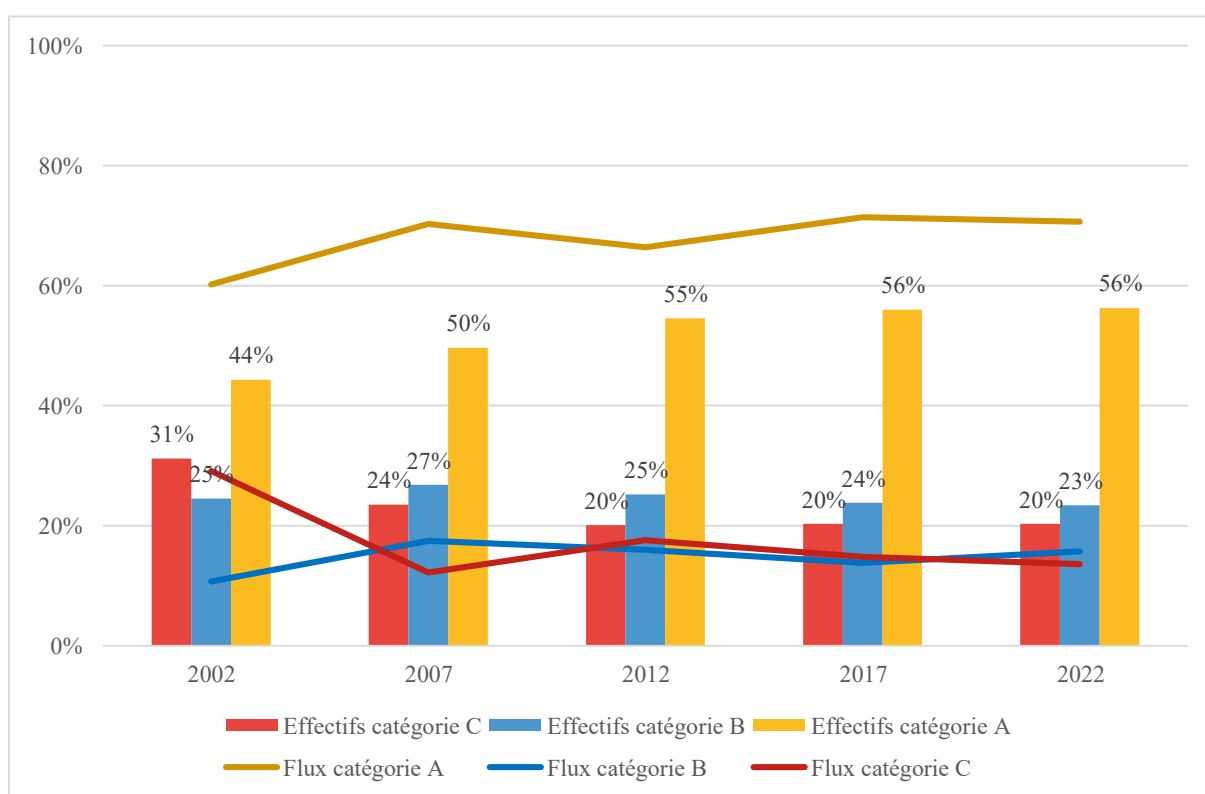
⁷³ Avant la réforme, en 2021, les candidats pouvaient passer le concours pendant leur année de master 1 et préparer le master 2 l'année suivante, après obtention du concours, dans le cadre des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé).

⁷⁴ DGAFP, RAEFP 2024.

⁷⁵ Dont 2 532 recrutements externes sans concours en 2002 et 1 200 recrutements externes sans concours en 2022 ; DGAFP, RAEFP 2004 à 2024.

points entre 2012 et 2022) : cette érosion trouve son double fondement dans la suppression d'emplois de catégorie C (stabilisée depuis le début des années 2010) ou de leur non renouvellement dans le statut de fonctionnaire au profit d'autres modes de recrutement pour exercer les métiers concernés. En effet, bien que la part des emplois de catégorie C dans l'effectif de la fonction publique de l'État se soit stabilisé depuis une dizaine d'années (autour de 20 %), le flux des recrutés externes par concours en catégorie C continue de baisser, témoignant en miroir de l'essor d'un accès alternatif par la voie du contrat, dans le cadre notamment de missions temporaires.

Graphique n° 10 : ventilation par catégorie statutaire du flux entrant des recrutements externes dans la fonction publique de l'État au regard de l'évolution de la part des emplois de catégories A, B et C (titulaires et contractuels) dans ses effectifs (%) entre 2002 et 2022



Sources : DGAFP, RAEFP. Cf en annexes les tableaux chiffrés détaillés par année de la part des flux entrants et du stock de l'effectif de la FPE, ventilés par catégorie statutaire.

Définition : les recrutements externes totalisent l'ensemble des recrutements statutaires, c'est-à-dire les recrutements externes avec et sans concours, les concours uniques et 3^{ème} concours et les PACTE.

L'entrée différée des jeunes pour l'accès à la fonction publique de l'État, reposant sur une évolution générale des emplois et des attentes des employeurs, ne conduit plus en conséquence à associer nécessairement première embauche et jeunes publics, à l'exception de certains métiers au parcours encore clairement identifiés.

De telles transformations pourraient être l'occasion, pour certains employeurs publics, d'indifférencier les conditions d'accueil et de suivi professionnel des jeunes entrant dans la fonction publique, par rapport aux nouveaux arrivants, toutes générations confondues.

Or, l'examen du parcours actuel des jeunes générations, tardif et moins linéaire que par le passé, tout comme de leurs attentes renouvelées, invite, au contraire, à renforcer et spécialiser les leviers d'attractivité et de fidélisation à leur adresse, dont ceux de l'accueil et de l'accompagnement à la prise de fonctions, puis ceux reposant sur la construction de véritables parcours de carrière individualisés pour le public des jeunes.

2.2 Un parcours moins linéaire pour les nouveaux agents publics

L'évolution des débuts de parcours des jeunes entrant dans la fonction publique de l'État, majoritairement dans le cadre d'un premier contrat à durée déterminée, plus rarement avec le statut de fonctionnaire⁷⁶, confère au suivi des conditions et de leur maintien dans l'emploi un enjeu important. Il en va de même du suivi du type de transition postérieure à ce premier emploi et du taux de sortie de cet emploi.

2.2.1 Un parcours d'insertion des jeunes dans l'emploi moins stable

Le parcours d'insertion des jeunes se destinant à un emploi dans la fonction publique de l'État a évolué rapidement, en une quinzaine d'années ; il se révèle moins stable que par le passé. Le concours, notamment en début de carrière, a cédé le pas à des contrats (près de 90 % de la première embauche des jeunes), majoritairement temporaires à durée déterminée, qui modifient substantiellement la trajectoire professionnelle des jeunes accédant à la fonction publique de l'État. D'autres modes d'accès à l'emploi et à ses missions s'essayent à renouveler, élargir et attirer davantage les jeunes, avec un succès encore modeste.

Les mouvements d'entrants et de sortants⁷⁷ de la fonction publique de l'État en 2022 sont portés essentiellement par le nombre d'entrées et de sorties de contractuels, du fait de leurs périodes d'emploi plus courtes.

Ces constats, analogues pour l'ensemble de la fonction publique, intéressent au premier chef les jeunes au début de leur parcours professionnel : 50 % des contractuels sortants de la fonction publique en 2022 ont moins de 33 ans et 41 % ont moins de 30 ans.

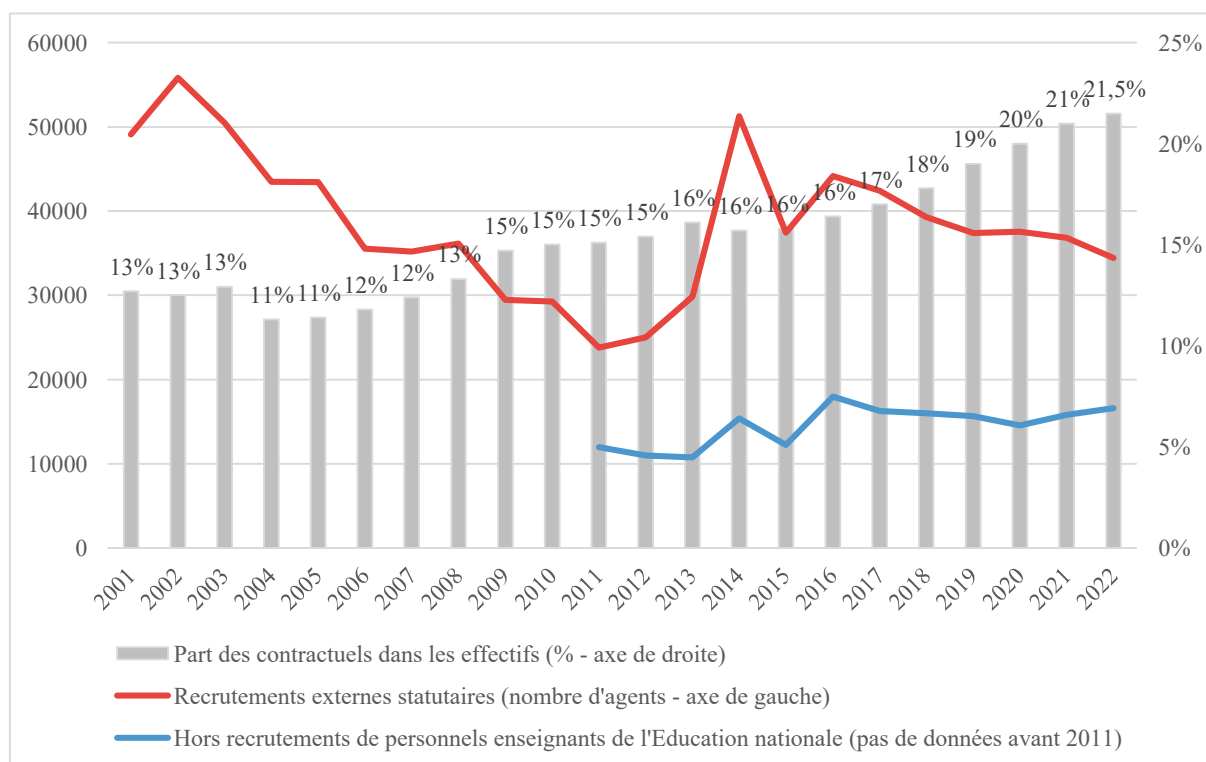
Les contractuels représentent ainsi 71,4 % des entrées dans la fonction publique de l'État en 2022, soit 176 300 agents. Leur âge moyen est de 31 ans et 8 mois. En miroir, plus de la moitié des sorties sont le fait de contractuels (102 100 sur 183 800 en 2022, hors militaires), alors qu'ils ne représentent que 21,5 % des agents de l'État dans leur ensemble.

⁷⁶ Parmi les jeunes accédant directement à la FPE, ceux ayant le statut de fonctionnaire, par la voie du concours, sont désormais minoritaires : environ 10 % des embauches en 2022. Ce ratio n'a cessé de décroître : il était de 24 % au début des années 1990. Injep *Rapport sur l'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État 1991-2015* (09.2020).

⁷⁷ Définition : les entrants dans la FPE en 2022 sont les agents en poste au 31 décembre 2022 dans la FPE, mais absents au 31 décembre 2021 de la FPE ; les sortants sont les agents en poste au 31 décembre 2021 dans la FPE, mais pas au 31 décembre 2022. Les mouvements inter-statuts sont pris en compte comme de nouveaux entrants FPE, de même que les apprentis et contrats aidés.

À l'inverse, le poids des fonctionnaires dans les entrées-sorties est moindre que leur poids dans les effectifs de la fonction publique de l'État : 20,9 % des entrées et un tiers des sorties, alors qu'ils représentent en 2022 70 % des agents civils⁷⁸.

Graphique n° 11 : flux des recrutements externes statutaires dans la fonction publique de l'État au regard de l'évolution de la part des contractuels dans ses effectifs (%)



Sources : pour les données sur les recrutements statutaires, enquêtes annuelles « Bilan des recrutements dans la FPE », DGAFP-SDessi ; pour les données sur la part des contractuels, flux entrants dans la FPE : Insee n°1544, 1640 et 1741. Séries longues publiées sur le site de la DGAFP.

Définition : les recrutements externes statutaires sont composés des recrutements externes avec et sans concours. Lecture : en 2017, le nombre des recrutés externes dans un emploi de fonctionnaire de l'État était de 42 414, incluant les personnels enseignants de l'Éducation nationale (ce nombre était de 12 301 hors recrutements de personnels enseignants). Cette même année, les agents contractuels représentaient 17 % de l'effectif de la FPE.

Une étude de cohortes de l'institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire du ministère chargé de la jeunesse⁷⁹ permet d'observer l'incidence de l'occupation d'un premier emploi public dans le parcours d'insertion de jeunes recrutés dans la fonction publique de l'État entre 1991 et 2015. La modélisation de la probabilité de maintien ou de sortie d'un emploi contractuel de l'État en début de parcours professionnel pour les jeunes permet plusieurs constats :

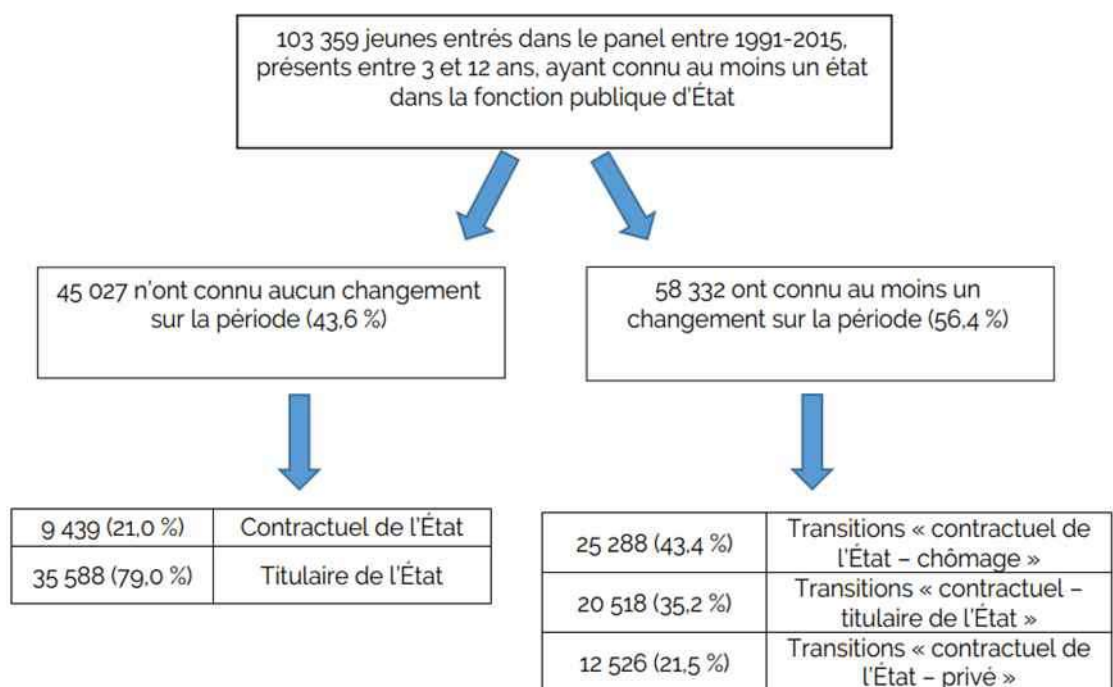
⁷⁸ Cour des comptes à partir des données DGAFP-SDessi RAEFP-2024.

⁷⁹ Ministère de l'éducation nationale et de la Jeunesse, INJEP-Rapport 2020/09 « L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État 1991-2015 » exploitant le panel « tous salariés » de l'Insee ».

- le taux de sortie des jeunes débutant leur parcours en contrat à durée déterminée dans la fonction publique de l'État croît rapidement : au bout de trois ans, près de 3/4 des jeunes n'occupe plus ce type d'emploi (le taux de sortie ne manifeste pas de différenciation selon le genre) ;
- les transitions vers une titularisation dans la fonction publique de l'État, après un ou plusieurs emplois contractuels dans la fonction publique de l'État, diminuent au cours du temps ; les transitions vers le privé diminuent également avec le temps, mais au profit de sorties vers le chômage ;
- plus on occupe jeune un emploi contractuel dans la fonction publique de l'État, moins on y reste longtemps ;
- les agents occupant un emploi de contractuel de catégories B ou C sont ceux qui le quittent le plus rapidement ;
- les transitions entre la fonction publique de l'État et les autres fonctions publiques sont quant à elles relativement marginales : la porosité est ainsi plus grande entre la fonction publique de l'État et le secteur privé qu'entre l'État et les autres employeurs publics.

L'étude distingue deux catégories de jeunes, selon qu'ils n'ont pas connu de changement d'employeur dans l'emploi de contractuel de l'État (44 %) depuis leur premier emploi ou, au contraire, qu'ils ont connu au moins une transition (changement de contrat ou de secteur entre le public et le privé) (56 %) sur la période considérée. Parmi les jeunes qui se sont maintenus dans l'emploi de contractuel de l'État, 80 % sont devenus finalement titulaires de l'État directement après avoir réussi un concours et 20 % ont effectué leur parcours au service de l'État comme contractuels.

Schéma n° 1 : Décomposition du parcours du panel selon la situation au départ et d'arrivée et la présence ou non de transitions



Sources : Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, Injep-Rapport 2020/09 « L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État 1991-2015 » exploitant le panel « tous salariés » de l'Insee ».

Concernant les jeunes « mobiles », leurs parcours peuvent être résumés en trois catégories. La première, la plus fréquente (43 % des jeunes), regroupe des parcours caractérisés par des allers-retours entre l'emploi contractuel de l'État et le chômage. La deuxième catégorie des jeunes « mobiles » regroupe 35 % des jeunes « mobiles » : elle devient rapidement la plus homogène, à mesure que les jeunes qui la composent accèdent, dans leur grande majorité, à l'emploi titulaire dans la fonction publique de l'État. La troisième catégorie des « mobiles » regroupe 21 % des jeunes « mobiles », qui quittent très rapidement leur premier emploi contractuel de l'État pour s'orienter vers le privé.

De fait, nombre de jeunes intègrent la fonction publique de l'État déjà porteurs de savoirs et de compétences professionnels mis en pratique puisque plus de deux sur cinq ont déjà connu une expérience antérieure dans le secteur privé ou dans un autre versant de la fonction publique. Il s'ensuit pour eux une stabilisation, notamment statutaire, plus lente que par le passé, précédée de contrats temporaires, parfois de chômage, et des carrières plus heurtées pour ceux qui se destinent à servir de manière pérenne dans la fonction publique de l'État.

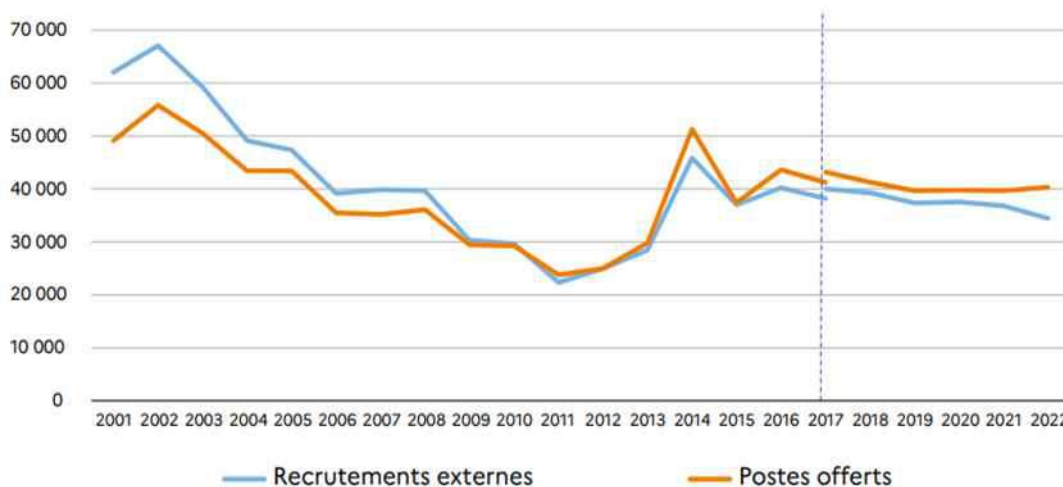
Pour l'ensemble de ces motifs, l'accès des jeunes à la fonction publique et a fortiori dans l'emploi de fonctionnaire, plus tardif, est précédé d'expériences plus diversifiées et plus longues, dans le privé ou avec le statut de contractuel public.

2.2.2 La remise en cause du caractère central du concours dans la trajectoire professionnelle des jeunes accédant aux emplois publics de l'État

2.2.2.1 L'accès à la fonction publique de l'État par la voie du concours demeure mais, sauf exception, elle concerne peu les jeunes en première embauche

L'accès à la fonction publique de l'État par la voie du concours, notamment externe, perdure. Cependant, la baisse du volume des lauréats et sa part désormais modeste dans l'ensemble des recrutements de l'État manifestent une évolution de la stratégie de recrutement de l'État employeur. Les jeunes, sauf exception, y trouvent moins leur place en première embauche. Ils inscrivent davantage l'accès à un concours de la fonction publique de l'État dans une seconde étape de leur parcours professionnel, à moyen terme, souvent dans le cadre de concours internes. Le volume annuel des postes offerts au recrutement externe de fonctionnaires de l'État par concours a baissé de près de 28 % entre 2002 et 2022 : 56 000 en 2002 hors militaires, contre 40 300 en 2022⁸⁰. Ce dernier chiffre s'inscrit dans une relative continuité avec le nombre de postes offerts depuis 2017. Ainsi, lors des deux dernières décennies, les recrutements ont connu, notamment au début des années 2010, un infléchissement significatif dans le cadre de la mise en place de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

⁸⁰ DGAFP-SDessi RAEFP sur la période 2004-2024.

Graphique n° 12 : nombre de postes offerts et de recrutements externes de fonctionnaires de l'État entre 2001 et 2022

Source : GRECO Report (Gestion des REcrutements et CONcours Report), DGAFP-SDessi.

Note : À partir de 2017, les maîtres de conférences et les professeurs d'université sont comptabilisés.

Lecture : En 2022, 40 300 postes ont été offerts aux recrutements externes.

Il convient de relever en premier lieu que le nombre de postes offerts par l'administration aux concours est étroitement corrélé à celui des candidats qui se présenteront aux épreuves et in fine au nombre de lauréats recrutés. Les taux de sélectivité qui s'ensuivent en procèdent. Le choix de l'ouverture d'un poste supplémentaire attire mécaniquement des candidats additionnels. L'évolution de l'offre d'emploi dans la fonction publique de l'État peut ainsi constituer en soi un levier d'attractivité ou de « dès-attractivité ».

En second lieu, les postes non pourvus (autour de 7 % des postes offerts depuis les cinq dernières années⁸¹) sont plutôt en hausse par rapport à la précédente décennie. Ce constat résulte de plusieurs facteurs : certains concours n'attirent pas suffisamment de candidats au regard du nombre de postes offerts ; par ailleurs, certains candidats se désistent après avoir été admis ; enfin, le niveau des candidats présents peut être jugé insuffisant par rapport aux exigences du concours. La baisse continue depuis 2010 de la sélectivité des concours de recrutement externe de fonctionnaires de l'État, qui s'établit à cinq candidats présents pour un admis en 2022, constitue un dernier indicateur de la baisse d'attractivité des concours de l'État.

⁸¹ Hors enseignants du premier et du second degré, la proportion de postes non pourvus s'élève en moyenne à 10 % pour les autres concours de catégorie A et pour l'ensemble des concours hors enseignants. Les postes de catégorie B restent les mieux pourvus (5 % de postes non pourvus en 2022). De fortes disparités existent cependant entre ministères : les ministères de l'intérieur et de l'économie et des finances n'ont que 2 % de postes non pourvus en 2022, contre 20 % au ministère de la Justice : 35 % des places ouvertes aux recrutements externes lors des concours de surveillant pénitentiaire sont en effet restées vacantes (28 % en 2021). DGAFP-SDessi RAEFP-2004 à 2024 et ministère de l'éducation nationale.

Au regard de ces paramètres (nombre de postes offerts et postes non pourvus), le nombre de recrutements externes permettant d'entrer dans la fonction publique de l'État avec le statut de fonctionnaire s'établit à 34 400⁸² en 2022.

Si les fonctionnaires représentent 59,5 % des effectifs de la fonction publique de l'État (1,513 millions) fin 2022, l'entrée de fonctionnaires se réduit à 21,3 % de ses flux entrant cette même année, par un recrutement dans le cadre d'un concours, par une mobilité depuis le versant d'une autre fonction publique ou par une reprise d'activité, par exemple après une disponibilité ou un congé maladie de longue durée. Au contraire, les contractuels civils, qui représentent 21,48 % de ses effectifs (0,546 millions), forment 62,1 % de ses flux entrant (hors militaires sous contrat) en 2022⁸³.

Tableau n° 4 : évolution de la part de chaque statut au sein de la fonction publique de l'État entre 2013 et 2022 (stock)

Statuts	2013 (%)	2022 (%)	Variation (points de pourcentage)
Fonctionnaires	64,1	59,5	-4,6
Contractuels	15,5	21,5	+6,0
Militaires	13	12,4	-0,6
Apprentis	0,0	0,3	+0,3
Autres catégories*	7,4	6,3	-1,1

Source : Cour des Comptes à partir Rapports annuels sur l'état de la fonction publique de la DGAFP

* « Autres catégories et statuts » recouvre principalement les enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et les ouvriers d'État dans la FPE.

L'examen de la composition de ces recrutements externes en 2022, comme dans la dernière décennie, permet de constater que l'accès par concours à la fonction publique de l'État n'est plus la norme privilégiée de recrutement pour y accéder et que le contrat s'impose désormais comme un modèle d'embauche, en début de carrière et parfois au-delà.

⁸² Les recrutements externes de fonctionnaires de l'État en 2022 le sont à 96,51 % par concours ou sur titre (88,66 % par concours externe, 3,78 % par concours unique et 4,36 % par 3^{ème} concours) et à 3,49 % hors concours (dont les emplois PACTE) ; GRECO (Gestion des Recrutements et Concours Report), DGAFP-SDessi.

⁸³ Au 31.12.2022, les effectifs de la fonction publique de l'État (en milliers) sont de 2 542,2, se ventilant ainsi qu'il suit : 59,52 % de fonctionnaires (1 513,3), 21,48 % de contractuels (546,3), 12,36 % de militaires (314,2) et 6,64 % d'autres catégories (soit 168,4 milliers d'agents recouvrant principalement la population des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat, des ouvriers d'État et des apprentis). Siasp, Insee, Traitement DGAFP-SDessi.

Tableau n° 5 : bilan des recrutements externes de fonctionnaires de l'État selon la voie en 2022

Voie	Concours		Recrutement		Recrutement		Total des recrutements	Recrutement		Recrutement		Total des recrutements	Recrutement	Recrutement
	Nombre	Evolution annuelle en %	Nombre	Evolution annuelle en %	Nombre	Evolution annuelle en %		Nombre	Evolution annuelle en %	Nombre	Evolution annuelle en %		Evolution annuelle en %	Evolution annuelle en %
Tous recrutements	49 000	2,7	4 600	1,0	4 600	1,0	4 600	4 600	1,0	44 400	2,8	44 400	2,7	2,7
Recrutement externe	44 400	2,8	4 200	1,1	4 200	1,1	4 200	4 200	1,1	40 200	2,9	40 200	2,8	2,8
Concours externe	44 400	2,8	4 200	1,1	4 200	1,1	4 200	4 200	1,1	40 200	2,9	40 200	2,8	2,8
Recrutement interne	4 600	1,0	400	0,3	400	0,3	400	400	0,3	4 200	1,1	4 200	1,0	1,0
1 ^{er} concours	2 000	0,5	200	0,1	200	0,1	200	200	0,1	1 800	0,4	1 800	0,5	0,5
2 ^e concours	2 000	0,5	200	0,1	200	0,1	200	200	0,1	1 800	0,4	1 800	0,5	0,5
Recrutement interne	4 600	1,0	400	0,3	400	0,3	400	400	0,3	4 200	1,1	4 200	1,0	1,0

Source : DGAFP-SDessi, GRECO Report.

L'accès à la fonction publique de l'État est fondé sur le principe et la primauté du concours, garantissant l'égalité d'accès à ses emplois et métiers, et sur la carrière qu'il offre, souvent associée à la sécurité de l'emploi⁸⁴. L'article L. 311-1 du code général de la fonction publique dispose notamment que les emplois civils permanents de l'État ont vocation à être confiés à des fonctionnaires. Toutefois, les employeurs publics sont autorisés à recruter des agents contractuels sur certains emplois publics, à titre complémentaire et sous conditions.

Le lauréat du concours accède à un statut particulier de fonctionnaire, garanti par la loi ou le règlement (par opposition au contrat), auquel est associé une grille indiciaire de rémunération.

Le second mode d'accès repose essentiellement sur le contrat, public, liant l'agent recruté à un emploi déterminé par une mission, un métier et dans un temps limité.

Deux voies d'accès principales président ensuite au recrutement dans les corps de fonctionnaires de l'État, chacune disposant de conditions d'accès spécifiques, à travers les concours interne et externe :

- le concours interne⁸⁵ est réservé aux seuls agents de la fonction publique, titulaires ou contractuels, qui sont déjà employés par l'administration, depuis une durée spécifique. La catégorie précise d'agents auxquels s'adresse le concours et les conditions d'ancienneté de services qu'ils doivent remplir sont fixées par le statut

⁸⁴ Le statut général des fonctionnaires repose sur l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile & la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires. Le statut général des fonctionnaires de 1946, modifié par l'ordonnance du 4 février 1959, a fait l'objet d'une refonte globale entre 1983 et 1986 par quatre lois : la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, communes aux trois fonctions publiques, et les lois du 11 janvier 1984, du 26 janvier 1984 et du 9 janvier 1986, portant dispositions statutaires relatives, respectivement, à la fonction publique de l'État, à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière. www.legifrance.gouv.fr

⁸⁵ Le concours interne est distinct de l'examen professionnel, lequel n'est ouvert qu'aux fonctionnaires titulaires. L'examen professionnel est organisé dans le cadre de la promotion interne, c'est-à-dire dans la perspective d'un changement de grade ou de corps statutaire de fonctionnaires.

particulier du corps ou du cadre d'emplois concernés. Dans les faits, il existe une grande variété dans les conditions requises : certains concours internes sont ouverts à l'ensemble des fonctionnaires et agents non titulaires, d'autres sont réservés à une catégorie précise de fonctionnaires. La plupart des concours internes sont accessibles sans condition de diplôme, mais il existe des concours pour lesquels un diplôme est nécessaire pour s'inscrire (par exemple, les concours internes de l'enseignement) ;

- les concours externes sont ouverts à tous les candidats, sous condition de diplôme ou de niveau d'études.

Concernant plus précisément les recrutements externes de fonctionnaires, la voie d'accès par concours ou sur titre y est presque exclusive : en 2022, 40 300 postes ont ainsi été offerts au recrutement externe de fonctionnaires de l'État, dont 97 % dans le cadre d'un concours. Cette proportion est demeurée stable depuis 10 ans.

Ces recrutements externes se composent majoritairement des concours externes « classiques », des concours uniques ou des 3^{èmes} concours⁸⁶.

Deux modes d'accès à la fonction publique hors concours s'y ajoutent afin de devenir fonctionnaire⁸⁷, soit par un accès direct sans concours pour certains emplois ne nécessitant pas de qualification particulière, soit dans le cadre du parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et de l'État (PACTE).

Ces dispositifs alternatifs contribuent à diversifier les modes d'accès à l'emploi de fonctionnaire de l'État, tempérant la quasi-exclusivité du concours, lequel attire moins les jeunes générations. Leur utilisation par l'administration demeure cependant très faible (3 % des recrutements externes de fonctionnaires en 2022) et n'a pas progressé : en 2012, la part des recrutements externes sans concours ou par la voie du PACTE était de 3,3 % (2,4 % sans concours et 0,9 % pour le PACTE).

Les accès à l'emploi de fonctionnaire sans concours et dans le cadre du PACTE

- Le recrutement « sans concours » ouvre, sur le fondement de l'article L 326-1 du code général de la fonction publique, la possibilité d'un accès au 1^{er} grade de certains corps de fonctionnaires de catégorie C, sans limite d'âge⁸⁸.

- Les emplois PACTE⁸⁹ sont des contrats à durée déterminée de droit public dont le jeune bénéficiaire (âgé au plus de 28 ans, sans diplôme, ni qualification professionnelle ou dont

⁸⁶ Le troisième concours, créé en 1990, s'adresse aux personnes disposant d'une expérience professionnelle de même nature que celle qui sera exercée à l'issue du concours. Le premier concours de ce type a été conçu afin de diversifier les profils d'entrée, notamment à l'École nationale d'administration (ENA), devenue, depuis 2022, l'Institut national du service public (INSP).

⁸⁷ Par dérogation à l'article L. 320-1 du code général de la fonction publique qui dispose que « Les fonctionnaires sont recrutés par concours, sauf dérogation prévue par le présent livre ».

⁸⁸ Parmi les emplois concernés, figurent d'une part ceux d'adjoints administratifs chargés de fonctions d'exécution comportant la connaissance et l'application de règlements administratifs mais également des fonctions d'accueil et de secrétariat et, d'autre part, ceux d'adjoints techniques, chargés de travaux ouvriers ou techniques et de la conduite de véhicules dès lors qu'ils sont titulaires d'un permis approprié.

⁸⁹ Ordonnance n° 2005-901 du 2 août 2005 relative aux conditions d'âge dans la fonction publique et instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique de l'État (PACTE), dont les modalités sont fixées par le décret n° 2005-902

le niveau de qualification est inférieur au bac) a vocation à être titularisé au terme ; leurs conditions d'éligibilité ont été élargies après 2005⁹⁰. C'est un contrat à la fois de pré-recrutement et de formation en alternance de jeunes sans qualification ou peu qualifiés, qui alterne des périodes de formation et d'activité professionnelle. Les jeunes, recrutés comme agents non titulaires durant douze à vingt-quatre mois, ont vocation à être titularisés, sous la condition de leur aptitude professionnelle et de leur parcours de formation, dans des corps de catégorie C.

Ce défaut d'intérêt de la plupart des administrations pour ces dispositifs alternatifs, gagne à être approfondi car ils offrent un accès au fonctionnariat sans concours, pour certains types d'emplois ou à destination de publics ciblés, dont celui de jeunes non diplômés, contribuant, de par leur profil social, à une diversification des viviers de recrutement. En effet, une majorité des jeunes actifs demeure attentive à la sécurité de l'emploi, qui constitue un facteur d'attractivité d'autant plus important que l'on avance en âge (le positionnement des étudiants et celui des jeunes actifs en emploi les distingue clairement sur ce point) et que l'on est en couple avec des enfants : ces observations témoignent d'une différence entre les projections, parfois idéalisées du monde du travail et sa réalité, orientée vers des préoccupations matérielles et de stabilité, notamment financières et de logement⁹¹.

Le recrutement « sans concours » est peu utilisé. Adapté à un public peu ou pas diplômé, il peut permettre de simplifier et réduire les délais de recrutement, qui constituent aujourd'hui un enjeu pour les services et les candidats, avec une phase de sélection de dossiers puis une phase d'audition des candidats par une commission, afin de garantir le principe d'égalité de l'accès à l'emploi. À titre d'illustration, le ministère de l'intérieur a recruté dans ce cadre, au printemps 2024, pour les Jeux Olympiques et Paralympiques de Paris, 200 assistants de contrôle frontière.

Un bilan et une évaluation du PACTE, après vingt ans de mise en œuvre, seraient également opportuns en 2025. Ils pourraient être l'occasion d'en renforcer le suivi et de le documenter de façon plus qualitative. L'approche strictement quantitative réalisée actuellement par les ministères et la direction générale de la fonction publique, notamment à travers les rapports sociaux uniques annuels⁹², ne permet pas d'outiller de manière utile et suffisante le bilan d'un relatif insuccès. Son bilan et son évaluation pourraient initier une éventuelle réforme, par exemple par un élargissement de son périmètre ou des métiers qui pourraient y être associés.

La stratégie de recrutement de l'État employeur, sans renoncer à favoriser l'entrée des jeunes dans ses services, a privilégié une évolution des parcours professionnels qui conduit, sauf exception, très majoritairement, à un recrutement contractuel à la première embauche, au détriment des concours traditionnels, lesquels suscitent, sous leur format actuel, un attrait moindre.

du 2 août 2005 pris pour l'application de l'article 22 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et sa circulaire d'application du 14 septembre 2005 relative à la mise en œuvre du contrat dénommé PACTE.

⁹⁰ L'éligibilité aux emplois PACTE est élargie aux chômeurs de longue durée âgés de 45 ans et plus et bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et, pour les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint Barthélemy, Saint Martin et Saint Pierre-et-Miquelon, du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation de parent isolé (API).

⁹¹ Crédoc & Injep, Le rapport des jeunes au travail en 2023, rapport d'études Injep, novembre 2023.

⁹² Désignés antérieurement comme des « bilans sociaux » annuels ministériels.

Parmi les jeunes recrutés par l'État en première embauche, seuls 10 % y accèdent par la voix traditionnelle du concours, qui n'est plus associé au premier emploi.

L'âge moyen des recrutés par concours externe illustre cette évolution : elle est de 37 ans et 8 mois en 2022. Hors emplois d'enseignants publics (dont la moyenne d'âge des lauréats est de 30 ans et 4 mois), cette moyenne d'âge s'élève à près de 45 ans, soit un âge trop avancé pour s'accorder avec celui de la sortie des études et de l'entrée dans le monde du travail.

L'examen de l'origine d'une partie des lauréats des concours externes de fonctionnaires avant leur recrutement permet d'expliquer partiellement le constat suivant lequel nombre d'entre eux accèdent au fonctionnariat après un parcours antérieur, jalonné de contrats temporaires auprès d'employeurs publics ou privés. En 2022, sur les 34 400 agents recrutés en externe comme fonctionnaires de l'État, 40 % étaient déjà fonctionnaires ou contractuels d'un des versants de la fonction publique : 10 % étaient fonctionnaires de la fonction publique de l'État, 29 % étaient contractuels dans la fonction publique de l'État et 1 % étaient agents de la fonction publique hospitalière ou de la fonction publique territoriale⁹³. La part des anciens contractuels dans les recrutements est en forte hausse en 2022 par rapport à 2021 (29 % contre 20 % en 2021 et pour les années antérieures)⁹⁴. Cette hausse est cependant, pour l'année 2022, conjoncturelle, en raison de la réforme des conditions d'accès aux concours de l'Éducation nationale. Les autres lauréats (60 %) n'appartiennent pas à la fonction publique ou ne sont pas recensés comme tels par la statistique publique de la direction générale de la fonction publique, laquelle ne dispose pas des moyens de définir précisément et de manière systématique leur origine, suivant qu'ils sortent de scolarité, qu'ils soient salariés du privé, demandeurs d'emplois ou parfois liés à un employeur public dans le cadre d'une alternance, d'un apprentissage ou d'un stage.

Par ailleurs, au défaut de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences s'ajoute un manque de suivi et de croisement des informations relatives aux populations recrutées et d'autre part aux populations formées et accueillies temporairement dans les administrations, tels les apprentis et les stagiaires. Ces derniers constituent cependant un vivier de potentiels recrutements à venir, car familiers des services de l'État, jeunes et souvent bien formés lorsque leur expérience s'y est révélée probante. Le défaut d'informations de suivi qualitatives les concernant et l'absence de possibles restitutions pouvant servir des stratégies de recrutement, d'influence ou de constitution de réseaux d'anciens, constituent une perte de chance dommageable dans un environnement professionnel concurrentiel. La mobilisation de données sur les parcours antérieurs et les compétences associées de possibles candidats au recrutement, mais également concernant les personnels recrutés par les employeurs publics après un parcours professionnel antérieur souvent riche, constituent un enjeu déterminant pour les décideurs ou les gestionnaires des ressources humaines de l'État.

Sauf exceptions détaillées ci-après, les concours de recrutement de l'État s'adressent moins aux jeunes en première embauche mais s'inscrivent davantage comme une seconde étape, à moyen terme, dans le parcours professionnel. Les concours internes, réservés aux seuls agents de la fonction publique, titulaires ou contractuels, qui sont déjà employés par l'administration, depuis une durée spécifique, répondent précisément à ce passage de relais ; la voie du concours interne, compte tenu notamment des durées de services ou des équivalences

⁹³ DGAFP SDessi, Stats rapides n° 107, mai 2024.

⁹⁴ DGAFP-SDessi RAEFP 2024.

exigées, s'apparente, plus que par le passé, à un cheminement et un mode d'accès privilégié au fonctionnariat. Historiquement, des plans généraux⁹⁵ ou sectoriels de titularisation, visant à limiter les situations de précarité et à moderniser le recrutement dans les trois versants de la fonction publique, ont également contribué à créer des passerelles vers les emplois de fonctionnaire, parallèlement aux concours externes.

L'effacement relatif du concours externe comme norme d'embauche des jeunes doit cependant être tempéré. Perdurent en effet, des stratégies actives de recrutements statutaires, orientées précisément vers les jeunes, dans plusieurs administrations de l'État, afin de pourvoir les emplois dans certains métiers.

2.2.2.2 Le concours continue d'être privilégié par l'État pour certains métiers ou emplois intéressant les jeunes

L'État n'a pas renoncé à ouvrir des concours pour certains de ses métiers. En qualité d'employeur, il continue d'élaborer des stratégies de recrutement et de fidélisation. Ces stratégies sont associées à la sélection de certains profils par concours externe afin de pourvoir des métiers et d'associer les lauréats à de véritables parcours de carrière à moyen et long terme.

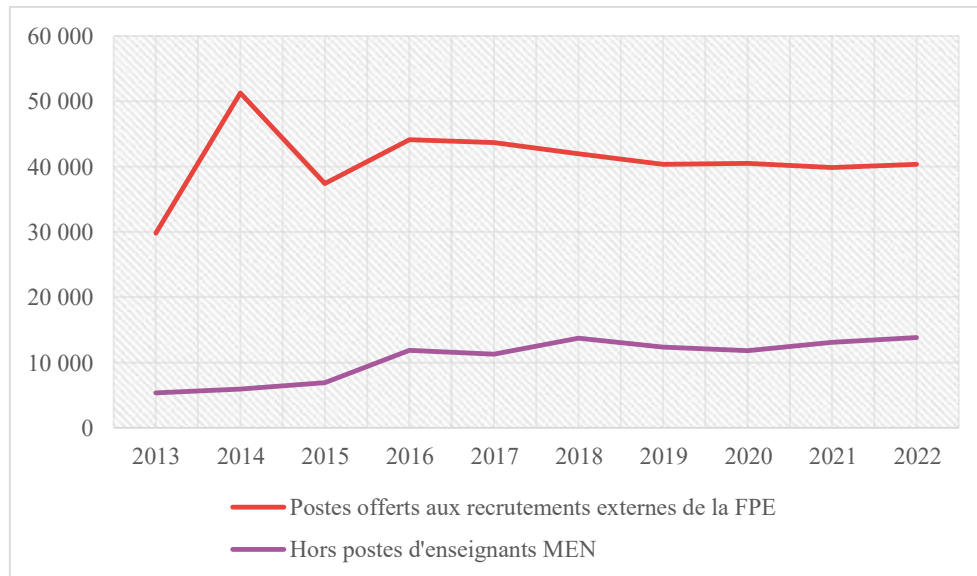
Ces concours répondent en général à un besoin de continuité de la fonction publique de l'État et alimentent des viviers internes de compétences, lesquels manifestent une relative constance en volume depuis une dizaine d'années, même si leurs taux de sélectivité témoignent de fortes disparités suivant les secteurs et métiers⁹⁶. Certains de ces viviers, qui concernent des emplois qualifiés, voire de haut niveau, peuvent se caractériser par des mobilités externes (hors fonction publique de l'État et à concurrence avec le marché du travail concurrentiel français, européen, voire international) et par des perspectives de carrières ascendantes grâce aux qualifications transférables de ces agents.

Il en va ainsi d'une partie des emplois de catégorie A de la fonction publique de l'État pourvus par concours, qui représentent actuellement près de 71 % des recrutements externes de fonctionnaires : la proportion des emplois de catégorie A dans ces recrutements, depuis une dizaine d'années, y est constante et élevée, se situant entre 68 % et 80 %⁹⁷. Au contraire, la proportion des recrutements en catégories B et C en 2022 avoisine respectivement 16 % et 14 %, très en deçà des taux de recrutements suffisants pour remplacer les fonctionnaires occupant ces emplois à leur départ.

⁹⁵ Depuis le début des années quatre-vingt, se sont succédés les plans de titularisation « Le Pors », avec la loi n° 83-401 du 11 juin 1983, « Perben », avec la loi n° du 16 décembre 1996, « Sapin », avec la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et « Sauvadet », avec la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012. www.legifrance.gouv.fr

⁹⁶ Le taux de sélectivité mesure le nombre de candidats présents au 1^{er} jour des épreuves par rapport aux places pourvues.

⁹⁷ DGAFP-SDessi RAEFP 2013 à 2024.

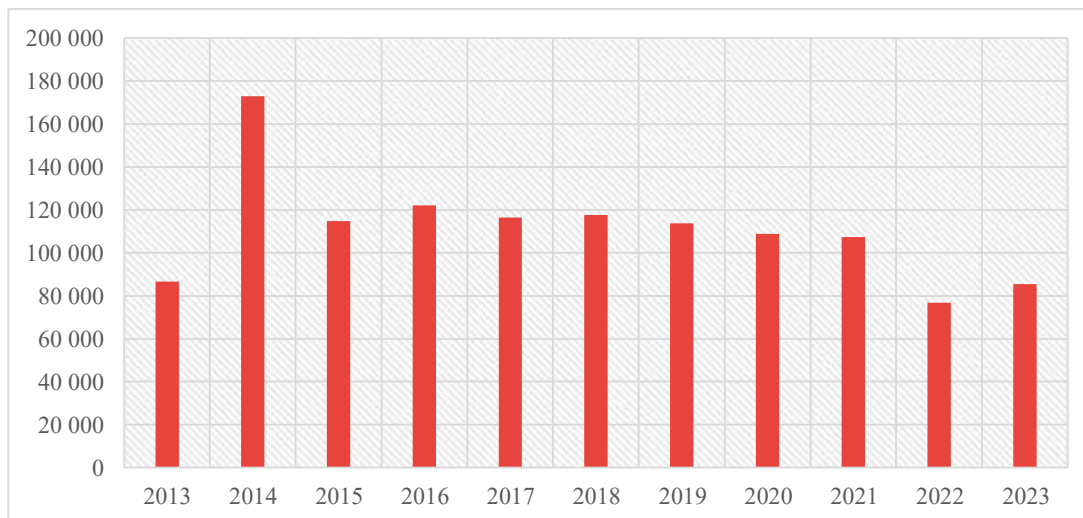
Graphique n° 13 : évolution du nombre de postes offerts aux concours externes de la FPE (postes d'enseignants inclus et hors postes d'enseignants)

Source : DGAFP, *Les recrutements externes des fonctionnaires de l'État. Ministère de l'éducation nationale, repères et références 2024*. À partir de 2017, les recrutements de maîtres de conférences et de professeurs des universités sont inclus.

Les postes proposés aux concours de catégorie A exigent le plus souvent un diplôme de niveau au moins égal à bac+3. Les concours d'inspecteurs des finances publiques ou des douanes, ceux des instituts régionaux d'administration (IRA) ou encore celui de capitaine de police exigent au moins une licence. D'autres requièrent un diplôme de niveau bac+5 minimum ; c'est notamment le cas, depuis 2022, des concours de l'enseignement primaire et secondaire. Pour les concours de maître de conférences, de professeur des universités, d'ingénieur de recherche, de chargé et de directeur de recherche, un niveau de doctorat est exigé.

Plusieurs ministères, dont ceux de l'éducation nationale et de l'intérieur, mais également certaines voies de recrutement, notamment afin de pouvoir des emplois d'encadrement supérieur, illustrent et confortent le maintien de stratégies ciblées visant spécifiquement un accès des jeunes à l'emploi public par la voie du concours.

Ainsi, les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur participent de cette stratégie. Ils continuent d'inscrire les concours externes d'enseignant dans un cheminement classique, voire l'aboutissement d'un parcours étudiant, quel que soit le format évolutif de ces concours et malgré une érosion continue, à la fois du nombre de candidats présents aux concours de recrutement de personnels enseignants et une baisse de la sélectivité au recrutement.

Graphique n° 14 : évolution du nombre de candidats présents aux concours de recrutement de personnels enseignants de l'éducation nationale (2013-2023)

Source : ministère de l'éducation nationale/DEPP, *Repères et références statistiques 2024*

Champ : 1^{er} degré public et privé sous contrat, 2nd degré public et privé sous contrat.

Premiers recruteurs de la fonction publique de l'État⁹⁸, avec près de six postes proposés sur dix chaque année, les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ont offert au recrutement externe, entre 2019 et 2023, en moyenne 22 600 emplois par an, dont près de 86 % pour des postes d'enseignants⁹⁹.

La proportion des recrutements par concours de personnels enseignants du ministère de l'Éducation nationale est demeurée majoritaire à l'échelle de la fonction publique de l'État, stable et orientée résolument vers la jeunesse.

Concernant l'âge des lauréats, les moins de 30 ans représentent en moyenne, entre 2019 et 2023, 64,5 % des lauréats, les moins de 25 ans 40 % des lauréats sur la même période. En considérant les différentes phases qui président à la sélection par concours¹⁰⁰, pour les concours enseignants, les moins de 25 ans sont à la fois les candidats les plus motivés à se présenter et les mieux préparés pour les réussir. À titre d'illustration, lors de la session de 2023, si les moins de 25 ans ne sont que 15 % des inscrits pour les concours du second degré, ils représentent 30 % des présents et des admissibles et 42 % des lauréats.

L'accès majoritaire des jeunes aux emplois de l'enseignement public n'empêche pas un accès par la voie des concours à d'autres publics pour ces métiers, dont les profils d'agents en reconversion¹⁰¹ qui sont au contraire encouragés, non pas au détriment des jeunes, mais afin

⁹⁸ Ministère de l'éducation nationale et DGAFP, RAEFP 2024.

⁹⁹ Dont des postes de professeur des écoles, de professeur certifié, de professeur agrégé, de professeur de lycée professionnel ou de maître de conférences. Ministère de l'éducation nationale.

¹⁰⁰ Depuis le nombre de candidats inscrits au concours, puis le nombre de présents lors de la première épreuve, ensuite le nombre d'admissibles et enfin le nombre de recrutés.

¹⁰¹ Les parcours de reconversion professionnelle vers les métiers enseignants, Éducation & formations, n°107, DEPP, SIES 2024. <https://doi.org/10.48464/ef-107-04>.

d'élargir les viviers dans une démarche d'attractivité et de réduction des tensions en matière de recrutement.

La baisse de la sélectivité des concours externes de l'État

S'il est constaté depuis dix ans une baisse de près d'un tiers de la sélectivité moyenne des concours externes de l'État (entre 2011 et 2022, la sélectivité moyenne des concours externes s'est réduite de façon quasi continue, passant de 12,4 présents pour un admis à 4,9)¹⁰², la sélectivité diffère cependant entre les différents concours de la fonction publique de l'État.

Pour les concours de catégorie A, la sélectivité des concours de professeur des écoles, de professeur certifié et de professeur de lycée professionnel se situe entre 2,4 et 3,0 présents pour un admis, soit un niveau nettement inférieur à la sélectivité moyenne (fruit du différentiel entre le nombre de postes offerts, relativement constant depuis 10 ans, et la baisse du nombre de candidats présents aux épreuves) alors qu'elle demeure par exemple très élevée chez les ingénieurs d'études du ministère de l'Enseignement supérieur (19,7 présents pour un admis).

Pour les concours de catégorie B, la sélectivité du concours de greffier du deuxième grade des services judiciaires reste basse et s'établit à 2,8 présents pour un admis, tandis que celle du concours de gardien de la paix est plus élevée (5,1), soit proche de la moyenne de la fonction publique.

Parmi les concours de catégorie C, on peut citer le concours d'adjoint administratif de l'Éducation nationale, avec une sélectivité de 12,5, ou encore celui de surveillant de l'administration pénitentiaire avec une sélectivité de 4,3.¹⁰³

Le ministère de l'intérieur continue également d'associer le concours à sa stratégie de recrutement et d'attractivité, malgré le constat partagé d'une baisse régulière des inscriptions aux concours externes entre 2015 et 2024, y compris au concours de gardien de la paix (22 000 candidats en 2015 contre 14 000 en 2024)¹⁰⁴, malgré la hausse du nombre de postes ouverts pour ce concours. Il s'est en conséquence engagé à simplifier, adapter et diversifier les épreuves de ses concours, constatant de manière récurrente, à l'occasion de forums et de salons de l'emploi, la méconnaissance par les jeunes des concours de l'administration et leurs éventuelles réserves à leur endroit. Divers motifs étaient invoqués pour expliquer cette défiance relative : les délais de recrutement (par opposition à ceux, plus réduits, du contrat), la non compréhension de la notion de carrière professionnelle, les épreuves trop académiques et éloignées des attendus du poste d'affectation ou l'absence de visibilité sur sa localisation géographique. Afin de répondre à ce dernier point, ont été généralisés, pour les policiers adjoints, les recrutements à l'échelon départemental et leur affectation locale au sein des services, avec une visibilité anticipée sur le lieu d'affectation, dès la signature du contrat¹⁰⁵. Les directions interdépartementales et départementales de la police nationale bénéficient à ce titre d'une autonomie accrue dans l'organisation de ces recrutements.

¹⁰² En 2022, la sélectivité est de 4,3 présents pour un admis en catégorie A, de 6,7 pour les B et de 7,3 pour les C. DGAFP-SDessi RAEFP 2024.

¹⁰³ Ministère de l'éducation nationale et DGAFP-SDessi, RAEFP 2024.

¹⁰⁴ Ministère de l'intérieur.

¹⁰⁵ La direction générale de la police nationale est engagée dans une démarche active de recrutement des policiers adjoints avec un objectif de 3 000 contrats signés en 2025 ; elle conduit notamment à l'instauration d'un concours par département.

Capter au plus tôt les jeunes diplômés en sortie d'études en adaptant le contenu (plus diversifié¹⁰⁶) et la temporalité du recrutement par concours (avec des calendriers d'inscription et d'incorporation en école resserrés¹⁰⁷) a ainsi constitué un enjeu majeur pour le ministère de l'intérieur afin de limiter les orientations par défaut vers le privé d'éventuels candidats. Raccourcir les délais d'intégration en écoles des lauréats est un enjeu majeur pour la direction générale de la police nationale (DGPn), tant pour les élèves gardiens de la paix que pour les policiers adjoints. Son objectif est de passer de six à quatre mois le délai entre l'épreuve de recrutement et l'entrée effective en école, au moyen notamment d'une rationalisation des formalités présidant à l'installation administrative et financière des nouvelles recrues. Un groupe de travail a été lancé en février 2024 au sein de la DGPn pour formuler des propositions en ce sens et un comité, piloté par le directeur général, se réunit mensuellement afin de fixer des orientations d'actions, alors que la DGPn entend, plus largement, augmenter sa cohorte de policiers adjoints de 40 % pour l'année 2025.

Enfin, l'État perpétue la même ambition pour le recrutement par concours destiné à pourvoir les emplois supérieurs de ses administrations. Le concours externe de l'Institut national du service public, qui a succédé en 2022 à l'École nationale d'administration, en est l'illustration. Sa volumétrie est plus modeste que celle des ministères de l'éducation nationale ou de l'intérieur, précédemment évoqués, mais le nombre de candidats y demeure stable et légèrement croissant de 2021 à 2023, alors que la sélectivité¹⁰⁸ est solide, de l'ordre de douze candidats pour un poste en moyenne depuis une dizaine d'années.

Cette sélectivité peut être comparée à celle du concours externe de commissaire de police pour le ministère de l'intérieur, légèrement supérieure (en moyenne seize candidats¹⁰⁹ pour un poste, lors des sessions 2023 et 2024) et à celle du premier concours (externe) de l'École nationale de la magistrature (en moyenne neuf candidats pour un poste, lors des sessions 2021, 2022 et 2023) du ministère de la justice.

Au regard des enjeux concourant au recrutement mais également au suivi interministériel des parcours professionnels des agents de catégorie A, une distinction systématique entre les populations de cadres A et de cadres A+ (fonctionnaires et contractuels), aujourd'hui indifférenciées, gagnerait à être introduite dans les indicateurs de la statistique publique.

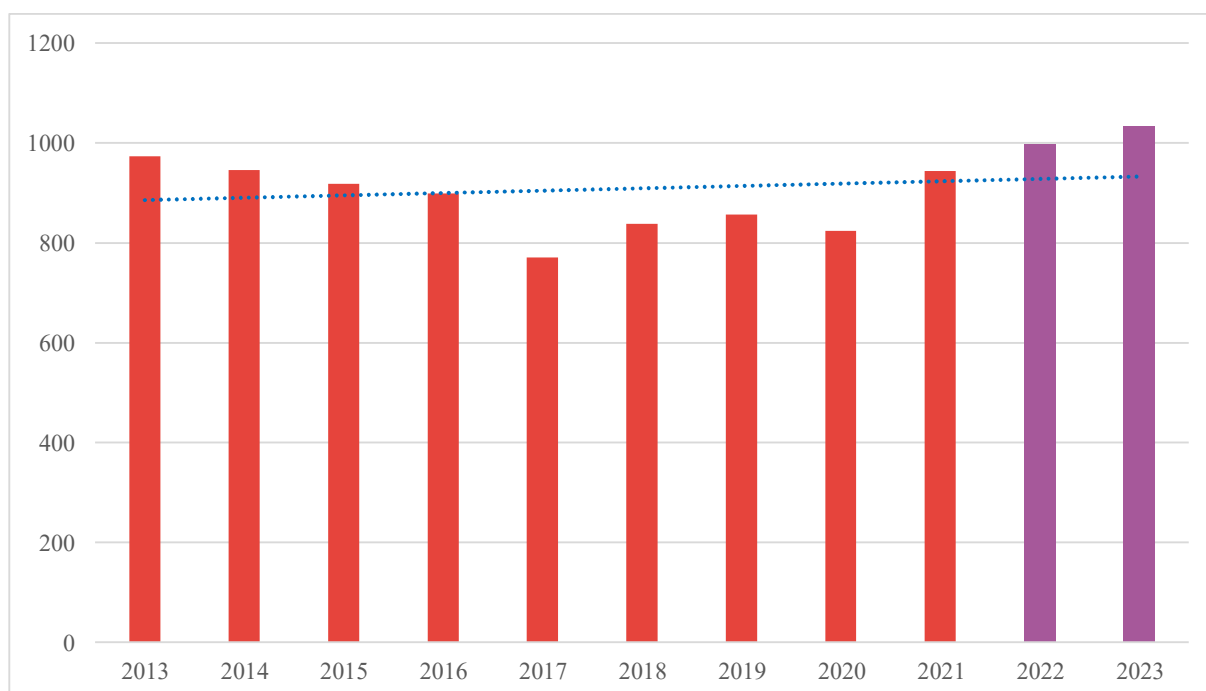
¹⁰⁶ La diversification et la simplification des épreuves a pour ambition d'attirer des candidats disposant de compétences plus larges, notamment des profils scientifiques, permettant d'anticiper les besoins de la Police nationale dans les métiers d'avenir. Des profils exclusivement juridiques, plus traditionnels, ne permettent pas de répondre aux besoins des directions spécialisées ; ministère de l'intérieur.

¹⁰⁷ La formation initiale des gardiens de la paix a été modifiée en 2022, portant de 8 à 12 mois la scolarité. Afin de respecter un délai maximal de six mois entre les résultats d'admission et l'incorporation en école, deux concours de gardien de la paix sont ouverts annuellement. Le premier se déroule en février et le second en septembre. Cette nouvelle programmation permet de réduire les délais d'incorporation des lauréats. Depuis mars 2023, ils sont convoqués dans un délai de quatre à huit mois. Deux promotions de gardiens de la paix interviennent chaque année ; ministère de l'intérieur.

¹⁰⁸ La sélectivité mesure traditionnellement le rapport du nombre de candidats présents au 1^{er} jour des épreuves par rapport aux places pourvues.

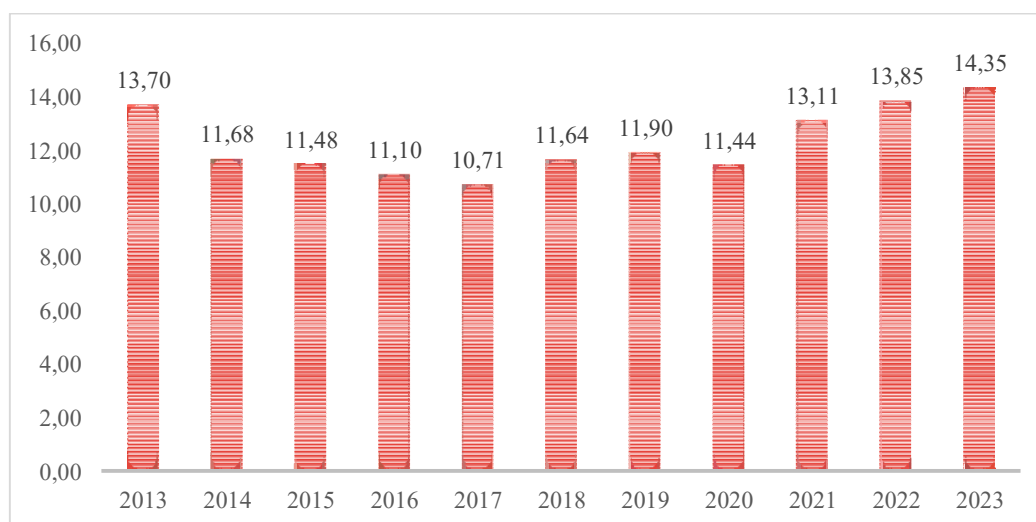
¹⁰⁹ Pour le concours de commissaire de police et le concours de magistrat de l'École nationale de la magistrature, le nombre de candidats présents recense ceux présents à toutes les épreuves (et non ceux présents au 1^{er} jour des épreuves ; www.enm.justice.fr et www.police-nationale.interieur.gouv.fr).

Graphique n° 15 : évolution du nombre de candidats présents au 1^{er} jour des concours d'entrée de l'ENA/INSP*



Source : institut national du service public (ayant succédé à l'école nationale d'administration).
En bleu, la courbe de tendance.

Graphique n° 16 : évolution de la sélectivité* aux concours d'entrée de l'ENA/INSP



Source/note : institut national du service public.

*La sélectivité est mesurée au moyen du ratio du nombre de candidats présents au 1^{er} jour des épreuves par rapport aux places pourvues.

Ces concours s'inscrivent dans un cheminement analogue, afin de pourvoir des emplois à enjeu, dont les titulaires devront démontrer des qualités d'adaptation et un engagement à servir l'État dans le temps long, suivant une logique de carrière.

2.2.3 Le recours aux emplois contractuels est désormais majoritaire

La proportion du recrutement par contrat, qui est un système d'emploi alternatif à l'emploi de fonctionnaires, s'est accrue de manière constante et désormais prépondérante (71,3 % des entrants civils et militaires en 2022¹¹⁰), modifiant la composition, les conditions de recrutement et d'emploi de la fonction publique de l'État.

2.2.3.1 L'accès à la fonction publique de l'État par contrat constitue désormais pour les jeunes la première voie d'embauche

Le recours au recrutement d'agents contractuels est prévu légalement pour faire face à un besoin temporaire de l'administration ou pour occuper des emplois dits permanents répondant à certains critères précisés par le code général de la fonction publique. L'article L. 311-1 du code général de la fonction publique prévoit que les emplois civils permanents de la fonction publique ont vocation à être confiés à des fonctionnaires. Toutefois, les employeurs publics peuvent recruter des agents contractuels sur certains emplois publics, sous conditions, assouplies depuis la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019¹¹¹ : sont ainsi recensées les situations autorisant légalement le recours par l'administration au recrutement de contractuels sur des emplois permanents (cf. annexe)¹¹².

Le recrutement par contrat sur emploi permanent intervient à l'issue d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics, dans le respect du principe de non-discrimination. La procédure de recrutement doit également être conduite de façon transparente. Ainsi l'employeur doit non seulement procéder à la publication des modalités de la procédure de recrutement, mais aussi publier l'avis de vacance de l'emploi concerné sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques ([site « Choisir le service public »](#)) ou, à défaut d'obligation d'une telle publication, sur son site internet, voire par tout autre moyen assurant une publicité suffisante. Cet avis précise notamment les missions du poste, les qualifications requises pour l'exercice des fonctions, les compétences attendues, les conditions d'exercice et, le cas échéant, les sujétions particulières attachées à ce poste. Il indique également la liste des pièces requises ainsi que la date limite pour déposer une candidature. L'appréciation de la qualité des candidatures ne doit reposer que sur les compétences, les aptitudes, les qualifications et l'expérience professionnelles, ainsi que sur le potentiel du candidat et sa capacité à exercer les missions dévolues.

Le recrutement d'agents contractuels sur des emplois temporaires est, quant à lui, prévu dans deux situations : afin de faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier de l'activité du service (article L. 332-22 du code général de la fonction publique (CGFP)) et, par ailleurs, pour mener à bien une mission ou un projet identifiés ; il s'agit du contrat de projet,

¹¹⁰ Cour des comptes, à partir des données d'emploi de la DGAFP (RAEFP-2024), complétées des données du ministère des armées.

¹¹¹ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique permet d'élargir les possibilités de recours aux contractuels par les employeurs publics.

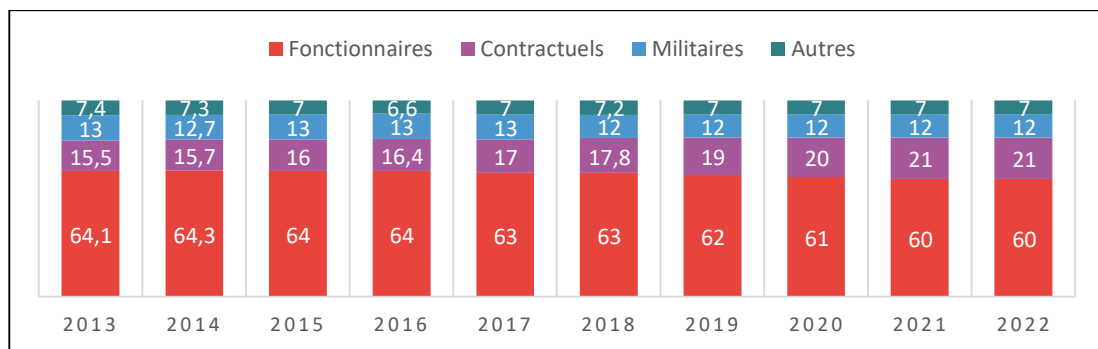
¹¹² Direction générale de fonction publique, www.fonction-publique.gouv.fr.

dont l'échéance est limitée à sa réalisation, prévu par les articles L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP.

Au 31 décembre 2022¹¹³, les contractuels représentent près de 21,5 % des agents de la fonction publique de l'État mais du fait notamment de la durée de leurs contrats, ils représentent plus de sept entrées sur dix dans ses services en 2022 (six entrées sur dix hors militaires)¹¹⁴. Ainsi, pour une fraction croissante de ses recrutements, l'État suit un processus très comparable à celui des employeurs 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.

La part des contractuels dans l'effectif de la fonction publique de l'État a progressé de manière constante et significative depuis une dizaine d'années. S'ils représentaient 11,7 % de ses effectifs au début des années 2000, ce ratio est passé de 15,5 % à 21,5 % entre 2013 et 2022. Au contraire, la part des fonctionnaires a baissé de -4,6 points, s'établissant à 59,5 % de ses effectifs en 2022 (dans l'ensemble de la fonction publique la part des fonctionnaires s'établit, la même année, à 65,8 % et celle des contractuels à 22,0 %. En flux annuel, les fonctionnaires représentent 17,3 % des entrées et les contractuels 72,8 % des entrées)¹¹⁵.

Graphique n° 17 : évolution de la part (%) de chaque statut au sein de la FPE (stock), par année, entre 2013 et 2022



Source : DGAFP, Rapports annuels sur l'état de la fonction publique

Les contractuels sont en moyenne plus jeunes que les fonctionnaires et contribuent au rajeunissement des agents publics : l'âge moyen des contractuels entrant dans la fonction publique de l'État (civils et militaires) est de 31 ans et 8 mois, contre 39 ans et 6 mois pour les fonctionnaires y entrant ; l'écart entre les deux moyennes d'âge est demeuré stable au cours des onze dernières années, oscillant entre sept et huit ans.

¹¹³ Les effectifs de la fonction publique de l'État (en milliers) sont de 2 542,2 au 31.12.2022, se ventilant ainsi qu'il suit : 59,52 % de fonctionnaires (1 513,3), 21,48 % de contractuels (546,3), 12,36 % de militaires (314,2) et 6,64 % d'autres catégories (soit 168,4 milliers d'agents recouvrant principalement la population des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat, des ouvriers d'État et des apprentis). Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

¹¹⁴ Cour des comptes à partir de données de la DGAFP et du ministère des armées.

¹¹⁵ DGAFP-SDessi, RAEFP 2024, page 53 et suivantes.

Ensuite, les contractuels de l'État (civils et militaires) sont à 49,7 % en contrat temporaire, à durée déterminée, suivant une évolution semblable à l'ensemble de la fonction publique dans laquelle 51 % des contractuels sont en contrat à durée déterminée¹¹⁶. En 2022, les contrats passés par l'État sont majoritairement de courte durée : hors militaires, 54 % des contrats à durée déterminée de la fonction publique de l'État sont inférieurs à un an, 34 % ont une durée de 1 à 3 ans et 11 % sont supérieurs à 3 ans¹¹⁷.

Afin d'illustrer la place désormais essentielle du contrat pour la première embauche de nombreux jeunes intégrant la fonction publique de l'État, l'expérience du ministère des armées, qui est l'un des principaux recruteurs de l'État, avec le recrutement annuel moyen de près de 27 000 agents, militaires et civils, est éclairant : près de 90 % des recrutés annuels le sont par contrat, dont 89 % comme militaires et 11 % comme civils¹¹⁸.

La politique active du ministère des armées en matière d'attractivité et de fidélisation des jeunes

Attirer les jeunes, à tous les niveaux (officiers, sous-officiers, militaires du rang), est le cœur de cible de la politique de recrutement du ministère des armées, dont l'activité repose sur des missions opérationnelles avec des sujétions que ne connaît pas le secteur civil. L'âge moyen des recrues militaires y est d'environ 22 ans. Avec la professionnalisation des armées, ce recrutement repose très majoritairement sur des contrats, même si les officiers continuent de l'être par concours (externe et interne), via les grandes écoles militaires.

Selon le ministère des armées, le fait d'attirer des jeunes et de leur proposer un contrat ne constitue pas une difficulté, en revanche, les fidéliser et les conserver plus longtemps, une fois formés et expérimentés, est un défi permanent.

À cet effet, le levier de la rémunération participe notamment de cette stratégie ciblée en direction des jeunes militaires¹¹⁹, à travers, par exemple, des dispositifs tels que la prime de lien au service (PLS), visant une prolongation de leur durée de service, l'allocation financière spécifique de formation (AFSF), contribuant à accompagner leur évolution professionnelle ou encore l'apprentissage, passerelle pour l'accès à des spécialités avancées du métier militaire. De même, la possibilité de rendre visible et, le cas échéant, d'offrir des perspectives de carrière aux agents sous contrat demeure un enjeu toujours essentiel : la détermination de la durée des contrats, laissée à l'initiative des employeurs locaux, est devenue un instrument de négociation, tout comme peut l'être le choix du recours direct à un contrat à durée indéterminée, qui confère une sécurité de l'emploi, prisée, y compris en première embauche (en 2023, 43 % des contrats ont été conclus en contrat à durée indéterminée). Le recours direct au contrat à durée indéterminée dès l'embauche, facilité par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique¹²⁰, est notamment utilisé dès lors que sont constatées des tensions de recrutement dans un domaine professionnel ou un bassin géographique et qu'il est possible d'identifier des perspectives d'évolutions et de proposer un véritable parcours professionnel.

¹¹⁶ DGAFP-SDessi RAEFP-2024 et Cour des comptes/DNUM.

¹¹⁷ DGAFP-SDessi, RAEFP p30, 2024.

¹¹⁸ Ministère des armées.

¹¹⁹ Plan « fidélisation 360° » et nouvelle politique de rémunération.

¹²⁰ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique permet d'élargir les possibilités de recours aux contractuels par les employeurs publics.

Les recrutements de l'État sont confrontés à une concurrence forte et constante sur le marché de l'emploi, alors que convergent les stratégies d'attractivité puis de fidélisation des employeurs publics et privés.

2.2.3.2 Les défis posés par le recours croissant aux contractuels

L'augmentation de la part des contractuels s'accompagne de défis importants. Si cette évolution est une occasion de renouveler les compétences et de moderniser les pratiques, elle n'en demeure pas moins partiellement subie, compte tenu notamment de la baisse de l'attractivité des concours de la fonction publique de l'État. L'État employeur est contraint de déployer différentes modalités de recrutement, dont celle du contrat, qui le conduisent à élargir le spectre des candidatures et des profils afin de pourvoir ses emplois.

Cette évolution, qui participe d'un rapprochement des marchés du travail des secteurs privé et public, a contribué à faciliter les passerelles, notamment en début de carrière, entre les deux secteurs, mais aussi à diversifier les profils et les parcours, croisant l'alternance de passages de l'un à l'autre et l'enrichissement mutuel des compétences. En revanche cette orientation a probablement contribué à indifférencier les motifs concourant à ce choix, compte tenu de la convergence des supports d'embauche, à travers notamment des contrats temporaires plus précaires pour les jeunes recrues.

La loi de transformation de la fonction publique¹²¹ a apporté des souplesses qui sont saluées par les ministères pour faire face aux tensions de recrutement constatées dans certains domaines, notamment dans le numérique. Pour autant, l'évolution croissante du recours aux contractuels et les politiques salariales attractives qui sont développées dans certains domaines à leur intention, suscitent dans le même temps, de la part des directeurs des ressources humaines ministériels, une interrogation sur la pérennité, si ce n'est la solidité, du modèle actuel de coexistence de deux modèles d'emplois et de carrières, au sein même des unités de travail. Certains en appellent à une concertation inter-fonctions publiques, associant les employeurs publics dans leur diversité, concernant l'équilibre entre les voies de recrutement des titulaires et des contractuels afin de limiter les tensions entre ces populations. Dans la pratique quotidienne, titulaires et contractuels assument souvent des missions similaires dans les unités de travail mais ne jouissent pas forcément des mêmes conditions de travail, sur le plan de la rémunération, comme de la sécurité de l'emploi.

L'essor des recrutements contractuels n'est pas synonyme de simplification administrative, tant pour les décideurs que pour les gestionnaires des ressources humaines : les mobilités sont plus fréquentes et les rémunérations sont négociées et individualisées davantage que pour les titulaires, conduisant parfois à des surenchères que les administrations ne peuvent soutenir budgétairement.

Enfin, l'accroissement constant du taux de rotation¹²² des agents constitue un facteur de fragilité pour les services de l'État : ces mouvements d'entrée-sortie concernent essentiellement les contractuels, du fait de périodes d'emploi plus courtes ; ils comptent en 2022 pour 73 % des

¹²¹ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

¹²² Le taux de rotation des agents mesure l'importance des entrées et des sorties par rapport à l'ensemble de l'emploi.

entrées et 50 % des sorties, alors qu'ils ne représentent que 23 % des agents civils. À l'inverse, le poids des fonctionnaires dans les entrées-sorties est moindre que leur poids dans les effectifs de la fonction publique : 17 % des entrées et 40 % des sorties, alors qu'ils représentent 70 % des agents civils¹²³.

Ce dernier paramètre emporte un risque propre à l'ensemble des employeurs publics, reposant sur la difficulté de pourvoir les postes disponibles de façon suffisamment durable pour permettre aux structures et organisations de remplir leurs missions en garantissant la qualité et la continuité des missions de service public qui leur sont attribuées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'accès des jeunes aux emplois de l'État, tardif et souvent après un parcours diversifié mais peu linéaire, demeure pour nombre d'entre eux un défi.

Si cette évolution participe d'un élargissement des expériences professionnelles et des compétences acquises, elle ne facilite pas l'attractivité et la fidélisation ; par ailleurs, elle concourt à indifférencier les employeurs, qu'ils appartiennent aux secteurs public ou privé, partageant dans l'un et l'autre cas des stratégies d'attractivité au terme desquelles l'État employeur n'est en général pas gagnant : il en va ainsi dans le domaine de la rémunération mais aussi, désormais, des garanties d'accès à un emploi stable.

L'accès à la fonction publique de l'État n'est en effet plus synonyme d'une ouverture au fonctionnariat, lequel ne s'impose souvent qu'au terme d'un parcours professionnel, après plusieurs années d'expérience dans ses services.

Il importe que l'État employeur prenne en compte les conséquences de ces transformations profondes dans sa stratégie d'attractivité, spécifiquement à l'adresse des jeunes publics, dont le recrutement, l'accompagnement et la fidélisation doivent être plus individualisés et spécialisés que par le passé.

¹²³ DGAFP, SDessi, RAEFP 2024.

3 DES LEVIERS D'ATTRACTIVITÉ EN PARTIE RENOUVELÉS MAIS INSUFFISAMMENT DESTINÉS AUX JEUNES

La diminution du nombre de candidats aux concours de recrutement de la FPE devrait amener les administrations à mettre en place des actions spécifiques pour pouvoir à la fois répondre aux défis de renouvellement des agents qui quittent la fonction publique mais aussi pour attirer et fidéliser ceux qui l'intègrent, dans un contexte marqué par une diversité croissante des statuts.

Si le ministère chargé de la fonction publique a pris des initiatives diversifiées pour promouvoir une politique de recrutement transversale, les différents départements ministériels ont souvent agi en parallèle sur leur propre secteur, parfois en concurrence les uns avec les autres. Malgré la mise en œuvre d'initiatives destinées aux plus jeunes générations, notamment en termes de promotion et de communication ou de valorisation salariale des débuts de carrière, la fonction publique de l'État ne s'est pas dotée de leviers renouvelés d'attractivité ou de fidélisation les visant spécifiquement.

3.1 Les initiatives pour attirer les plus jeunes et les recruter

Parmi les leviers dont disposent les administrations pour attirer les plus jeunes, des actions sont mises en place sur l'orientation et sur la formation, au travers de stages ou de l'apprentissage. Dans le même temps, des campagnes de promotion des métiers sont engagées, facilitées quand les ministères disposent de la capacité à mettre en valeur une « marque employeur » bien identifiée.

3.1.1 Attirer des talents : des actions nombreuses mais peu évaluées

3.1.1.1 Une politique commune de promotion de la fonction publique de l'État

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) voit ses missions définies par le décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016, modifié par le décret n°2022-1459 du 23 novembre 2022. Parmi les tâches qui lui incombent, la DGAFP « *conçoit les orientations visant à professionnaliser le recrutement et à renforcer l'égalité des chances dans l'accès à la fonction publique et à favoriser sa diversité. Elle favorise l'insertion professionnelle des jeunes et développe le recours à l'apprentissage et aux stages* ».

Dans ce cadre, le ministère chargé de la transformation et de l'action publiques a dressé, au début des années 2020 un double constat : l'accès à la fonction publique, notamment par la voie du concours, est victime d'une forme d'autocensure de la part des jeunes, y compris par les diplômés de l'enseignement supérieur ; les lauréats des concours de la haute fonction publique sont moins diversifiés socialement depuis une quinzaine d'années.

L'enjeu est donc d'attirer davantage de jeunes dans la fonction publique, tout en permettant que celle-ci puisse continuer à jouer son rôle d'ascenseur social. Cela s'est traduit pas la mise en œuvre de dispositifs orientés vers les catégories sociales les moins favorisées. Le plan « talents du service public »¹²⁴, lancé en 2021, comprend différentes actions visant à attirer les jeunes :

- les *cordées du service public* se définissent par un partenariat entre les écoles du service public et les établissements scolaires pour faire connaître les formations et engager des opérations de mentorat ;
- les *prépas talents* sont notamment intégrées aux écoles du service public et permettent en 2023-2024 à 1284 jeunes, recrutés sous conditions de ressources et de mérite, dans 100 classes réparties sur tout le territoire, de préparer les concours. Certaines classes sont intégrées à des universités, des instituts d'études politiques, des instituts de préparation à l'administration générale ou des centres de préparation à l'administration générale ; des bourses talents sont attribuées d'un montant de 4 000 euros à des jeunes des prépas talents ou de 2 000 euros à des jeunes préparant des concours de la fonction publique en dehors des prépas talents, sous condition de ressources et de mérite ;
- les *concours talents* sont un processus de recrutement spécifique pour six concours (administrateur de l'État, administrateur territorial, directeur d'hôpital, directeur des établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, commissaire de police, directeur des services pénitentiaires) menant à cinq écoles formant des cadres supérieurs de la fonction publique. L'objectif est de renforcer la diversité académique, géographique et sociale des élèves fonctionnaires au sein de ces 5 écoles. Ces concours sont ouverts aux élèves des « Prépas Talents » et le nombre de places est compris entre 10 et 15 % des places offertes aux concours externes.

En amont de ces dispositifs, la fonction publique a engagé des opérations d'accueil de stagiaires élèves ou étudiants. Afin de permettre une plus grande démocratisation des stages d'observation en classe de 3^{ème} des collèges, les administrations ont été invitées à partir de 2020 à accueillir des jeunes issus de l'éducation prioritaire.

Cette volonté est réaffirmée par la circulaire de la ministre de la transformation et de la fonction publiques du 21 mai 2021 qui fixe un objectif d'accueil de 43 000 stagiaires issus de l'enseignement scolaire ou préparant un diplôme de l'enseignement supérieur en 2021 dans la fonction publique de l'État. Un guide d'accompagnement est publié à cet effet et la répartition par département ministériel est précisé. S'il convient de souligner l'engagement de la fonction publique dans l'accueil de stagiaires, on peut néanmoins regretter que les objectifs quantitatifs n'aient pas été renouvelés pour 2023 ni pour 2024. En 2024, la création des stages pour les élèves de la classe de seconde a amené la FPE à s'engager dans l'accueil de stagiaires en offrant 75 000 places dans la fonction publique de l'État et ses opérateurs.

¹²⁴ Le plan Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes | Le portail de la fonction publique. ¹²⁴ Le plan ; | Le portail de la fonction publique.

Tableau n° 6 : les actions de la fonction publique destinées à attirer les plus jeunes

<i>Dispositifs</i>	<i>Principes</i>
<i>Stages à destination des élèves</i>	Accueil des stages de troisième issus de l'éducation prioritaire dès 2020, puis extension en 2021 avec une volonté d'accueillir 43 000 stagiaires, puis 75 000 offres de stages pour les élèves de classe de seconde en 2024.
<i>Stages à destination des étudiants</i>	Circulaire de 2021 destinée à l'accueil de 43 000 stagiaires (dont des élèves).
<i>Cordées du service public</i>	Partenariats entre les Écoles de service public (ESP) et les collèges et les lycées afin d'accroître l'ambition scolaire des jeunes, lever l'autocensure et les accompagner vers des formations sur service public
<i>Prépas talents</i>	Destinées aux étudiants avec des ressources modestes et aux demandeurs d'emplois qui souhaitent préparer les concours de la fonction publique. Concerne 5 écoles de service public ¹²⁵
<i>Bourses talents</i>	Bourse de 4 000 euros pour les prépas talents et de 2 000 euros pour les étudiants n'étant pas dans les écoles « prépas talents »
<i>Concours talents</i>	6 concours spécifiques préparés dans les 5 écoles de service public

Source : Cour des comptes

Les prépas talents : l'exemple de la gendarmerie nationale

Chaque année, la gendarmerie favorise l'accès des jeunes à travers des dispositifs d'accompagnement de ces derniers en vue de réussir un des concours de la fonction publique :

- Depuis 2010 et la création de la classe préparatoire intégrée, la gendarmerie accompagne à Paris des étudiants de moins de 26 ans, niveau master avec un parcours universitaire dans des conditions matérielles, géographiques ou familiales difficiles (critères DGAFP) afin de préparer les concours de l'école des officiers mais également les concours de catégorie A et B de la fonction publique. Les étudiants sont recrutés sous statut de gendarme adjoint volontaire sur emploi particulier et bénéficient d'excellentes conditions pour préparer les concours (hébergement, solde, encadrement à temps plein par un binôme officier/sous-officier).

En 2022, le dispositif évolue avec le déploiement de 4 classes prépas talents à Paris, Clermont-Ferrand, Amiens et Montpellier.

Le dispositif a accompagné 68 jeunes pour le cycle 2022-2023, 77 pour 2023-2024 et 75 pour 2024-2025 avec des taux de réussite pour les concours catégorie A et B de 90 % en 2023 et 2024.

¹²⁵ l'Institut national du service public (INSP), l'Institut national des études territoriales (INET), l'Ecole des hautes études en santé publique (EHESP), l'Ecole nationale supérieure de la police (ENSP) et l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

- Depuis 2022, la gendarmerie a développé les classes prépa sous-officiers en ouvrant 2 classes dès 2022 (Rennes et Marseille) puis 8 nouvelles classes ouvertes en 2023, dont 3 en Outre-Mer (Clermont-Ferrand, Dugny, Metz, Limoges, Villeneuve d'Ascq, Polynésie, Martinique, Guadeloupe).

Les candidats ont de 18 à 25 ans et sont sélectionnés sur des critères sociaux (bénéficier d'une bourse d'études du 2nd degré (ou critères de ressources associés) ou être résident dans des zones rurales, excentrées ou défavorisées (QPV, quartiers sensibles)). Ils sont préparés sous le statut d'élèves en préparation militaire d'initiation à la défense.

La formation est composée de 15 samedis avec des préparations aux écrits, aux oraux et aux épreuves physiques.

- La gendarmerie développe également des dispositifs en Outre-mer avec une classe préparatoire aux concours administratifs depuis 2022 à Mayotte au régiment du service militaire adapté à Combani et la création en 2023 d'une classe prépa pour les sélections du corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie à la Réunion.

Par ailleurs, plus de 1500 collégiens de 3^{ème} et plus de 1500 lycéens et étudiants sont accueillis chaque année dans les services de la gendarmerie (dont, cette année, 200 lycéens de classe de seconde au cours de la 2^{ème} quinzaine de juin 2024 pour un stage de découverte et d'observation).

3.1.1.2 La promotion d'une marque employeur, vectrice de valeurs

Depuis mai 2023, la fonction publique a cherché à identifier une « marque employeur » en regroupant l'essentiel de sa communication et de ses initiatives sur la plateforme « choisir le service public » (CSP). La plateforme donne ainsi accès à l'ensemble des offres d'emplois proposés dans les trois versants de la fonction publique, ainsi qu'à des contenus éditoriaux (actualités, conseils, pages employeurs, etc.) permettant aux jeunes et à ceux qui méconnaissent la fonction publique, de trouver facilement l'ensemble des informations disponibles portant sur les recrutements, les employeurs et les métiers de la fonction publique. Pour toucher plus spécifiquement les jeunes, dès 2020, des dispositifs ciblés ont été mis en place avec la création d'une application mobile (CSP) et des partenariats, notamment avec la fondation Mozaïk qui agit en faveur de l'insertion des jeunes dans les quartiers défavorisés et avec l'Université Numérique d'Ile-de-France pour cibler spécifiquement les étudiants durant leurs études.

Des vidéos témoignages de jeunes alimentent la plate-forme et permettent d'illustrer les métiers particulièrement en tension. Le slogan qui accompagne les vidéos « *Avec ou sans concours, choisissez le service public et trouvez votre prochain emploi* », vise à la fois des personnes souhaitant intégrer la fonction publique par concours ou en étant contractuel. Un salon, « Choisir le service public » se tient depuis 2023 et permet à des exposants publics de proposer des offres d'emplois et de promouvoir les concours. La plateforme CSP diffuse également ses offres d'emploi sur le site de France travail et les offres destinée aux jeunes sont répercutée sur le site « ljeune1 solution ».

À ce jour, la plateforme comptabilise plus de 12 millions de visites, plus de 350 000 offres d'emplois à l'année et dépasse actuellement les 80 000 offres proposées journalièrement.

Cependant, selon les départements ministériels, la mise en avant d'une marque employeur attractive est plus ou moins aisée et dépend de la capacité à cibler clairement des métiers auxquels il est possible que les jeunes s'identifient.

Le ministère des armées bénéficie à cet égard d'un avantage significatif. Bénéficiant d'un capital immatériel de grande valeur lié à la forte identification de ses missions, le ministère a choisi des actions ciblées à l'égard des jeunes par classes d'âge. C'est l'objectif du plan « Ambition armées-jeunesse » (PAAJ) lancé en mars 2021. Ce plan est construit pour promouvoir les valeurs citoyennes et l'esprit de défense, à travers un partenariat avec le ministère de l'éducation nationale par l'opération « les cadets de la défense » et les « classes de Défense », ainsi que par la présentation des parcours et carrières envisageables pour les militaires. La direction du service national et de la jeunesse (DSNJ), créée en 2017, coordonne le PAAJ et l'organisation de la journée *défense et citoyenneté*. Dans son prolongement et afin de mesurer l'intérêt des jeunes pour les métiers de la défense et leur souhait éventuel d'être recontactés par des services chargés du recrutement, le ministère des armées a élaboré un questionnaire destiné aux jeunes ayant suivi la journée *défense et citoyenneté*. Ce questionnaire permet d'évaluer l'impact de ces dispositifs de sensibilisation au métier militaire tout en créant un lien possible avec le ministère. S'agissant des mesures quantitatives et qualitatives de l'effet des campagnes menées pour attirer et fidéliser les jeunes, tout comme de leur coût, le ministère des armées s'est doté d'outils adaptés. Ainsi, à titre d'illustration, sa direction des ressources humaines a conduit en 2023 une enquête interne consacrée aux aspirations spécifiques de ses agents de moins de trente ans, militaires et civils. Elle a vocation à être reconduite régulièrement.

Les actions conduites par le ministère des armées à destination de la jeunesse

Le ministère des armées a organisé son action à l'égard de la jeunesse et notamment des 13-25 ans.

La phase O- l'Éveil (13-16 ans) : elle s'adresse aux 13-16 ans et vise à éveiller à l'esprit de défense par la mise en place d'activités scolaires et péri scolaires. Parmi les actions proposées peuvent être citées :

- les classes défenses et sécurité globale (CDSG), créées en 2005, sont ouvertes à l'initiative des équipes pédagogiques et fonctionnent à partir d'un projet d'éducation à la défense en partenariat avec une unité relevant des forces de défense et de sécurité. En 2023, 500 classes sont ouvertes et concernent plus de 12 500 élèves.
- les cadets de la défense permettent d'accueillir collégiens et lycéens au sein d'unités militaires durant 14 demi-journées. Le dispositif concerne 30 centres et 1 000 jeunes. L'opération les « cadets de la défense » trouve son équivalent dans le partenariat entre l'éducation nationale et le ministère de l'intérieur par l'opération des « cadets de la sécurité civile », qui ont touché environ 5 500 élèves annuellement et par l'opération des « cadets de la gendarmerie nationale ».

Les phases 1 et 2 – Sensibilisation et service : visent à sensibiliser aux offres défense et identifier les jeunes intéressés par les armées voire de les convaincre à s'engager. Ces phases comprennent la partie « journée défense et mémoire nationale » du programme du service national universel (SNU), qui est destiné aux élèves de seconde, créé depuis 2020 et étendu à la rentrée scolaire 2023 autour du label « classe engagée » et « lycées engagés ». Elles intègrent aussi les Journées Défense et citoyenneté, obligatoires pour tous les jeunes de 17 ans.

La phase 3 – Engagement : vise explicitement le recrutement de jeunes dans les armées. Outre les engagements directs, cette phase vise aussi à recruter dans la réserve opérationnelle et dans le service militaire volontaire ou adapté (réservé aux outre-mer).



Le ministère de l'intérieur et des outre-mer a développé au début des années 2020 une politique ministérielle à destination des jeunes. En 2021-2022 le « plan 10 000 jeunes » est décliné au sein de la police nationale. L'enjeu est d'offrir plus de 10 000 stages, contrats d'apprentissage et autres opportunités, à des collégiens de troisième, lycéens, apprentis et aux étudiants jusqu'à 26 ans (30 ans pour les personnes en situation de handicap dans le cadre des services civiques). Le nombre de jeunes ayant bénéficié de ce dispositif spécifique est évalué à plus de 26 000 pour les années 2020 à 2023. Afin d'attirer les jeunes générations, la police nationale a notamment recours à des campagnes d'information ciblées sur les réseaux sociaux prisés par ces publics.

Le statut de « policier adjoint », anciennement « adjoint de sécurité », a été créé 1997 dans le cadre des emplois-jeunes. Le recrutement des policiers adjoints permet à des jeunes adultes de 18 à 30 ans, sans condition de diplôme, de bénéficier d'une formation rémunérée accompagnée d'une première expérience de terrain, au moyen d'un contrat de droit public renouvelable de 3 ans. En 2023, 2 563 policiers adjoints ont été formés et 2 600 incorporations sont prévues pour l'année 2024.

Le dispositif des cadets de la République au ministère de l'intérieur

Depuis 2005, le dispositif des cadets de la République propose une préparation d'une année au concours de gardien de la paix via un partenariat avec l'Éducation nationale. Il est destiné en priorité à des jeunes de niveau CAP dont la situation personnelle ne permet pas la poursuite d'études. Les candidats doivent être âgés de 18 à 30 ans et remplir les conditions d'aptitudes physique et de moralité. Dès leur année de scolarité, les cadets de la République ont le statut de policier adjoint et perçoivent une allocation mensuelle d'études brute de 687 euros, soit la moitié de la rémunération d'un policier adjoint. À l'issue de leur scolarité d'une durée de 28 semaines en école de police, de 12 semaines en lycée professionnel pour un enseignement général et de 7 semaines en services actifs de police, les cadets de la République peuvent passer le second concours de gardien de la paix dont les épreuves sont essentiellement axées sur la motivation et

l'expérience professionnelle. L'ensemble des écoles du réseau de la formation de la police nationale et les services de la préfecture de police sont impliqués dans ce programme.

Le partenariat avec l'éducation nationale demeure un élément essentiel dans l'organisation de cette formation. Un protocole d'accord signé entre les deux ministères en mai 2005 et reconduit en 2019, formalise cette coopération. Les académies concernées contribuent ainsi à la formation des cadets dans les domaines de l'enseignement général.

En 2023, 187 cadets ont été incorporés. S'agissant de 2024, 266 incorporations sont prévues.

Le baccalauréat professionnel « métiers de la sécurité »

Le ministère de l'Éducation nationale a conçu, conjointement et à la demande du ministère de l'intérieur et des Outre-mer, un baccalauréat professionnel spécialité « métiers de la sécurité ». Il prépare les lycéens aux métiers de la sécurité, tant du secteur public que privé.

Ce diplôme répond aux différentes exigences législatives et réglementaires en matière de formation professionnelle dans le domaine de la sécurité, et notamment, à la professionnalisation des agents des sociétés de sécurité privée. Son référentiel d'activités professionnelles s'organise autour de 4 pôles qui concernent :

- la sécurité dans les espaces publics ou privés ;
- la sécurité incendie ;
- le secours à personnes ;
- la prévention.

L'enseignement est dispensé pendant 3 années et prévoit une alternance de phases d'études en lycée professionnel et de périodes de formation en milieu professionnel, organisées dans les services de la police nationale dont les écoles de police, de la gendarmerie nationale, des polices municipales, de la sécurité civile et au sein des entreprises privées de sécurité. Les élèves de cette filière bénéficient également d'un accompagnement personnalisé par le biais du tutorat.

Pour l'année scolaire 2022/2023, 84 lycées partenaires et 2 272 élèves ont été accueillis en structure de formation de l'Académie de police.

Les ouvertures de recrutements cadet, PA et gardien de la paix sont systématiquement adressées aux référents académiques de cette filière.

À l'instar, notamment, du ministère des armées, qui agit dans ses campagnes de promotion sur les valeurs véhiculées par le métier de militaire, l'Éducation nationale a cherché à agir sur la promotion de l'engagement inhérent au métier de professeur. Jusqu'en 2023, le ministère ne communiquait que lors des phases d'inscription aux concours et insistait sur les modalités d'inscription et de carrière. Au printemps 2023, il a cherché à agir sur les valeurs véhiculées par le métier d'enseignant, au travers d'une campagne de communication basée sur la réalisation d'une courte vidéo et d'un slogan « *Un professeur, ça change la vie pour toute la vie* ». Cette campagne a eu pour objectif de valoriser le sens du métier de professeur plutôt que sur des éléments techniques relatifs aux modalités de concours ou de carrière.



D'autres départements ministériels ont davantage de difficultés pour mettre en exergue un métier spécifique et attractif. Ils vont alors davantage agir sur les missions générales de l'administration.

Le ministère chargé de l'économie et des finances a mené des travaux afin d'élaborer une marque employeur « ministères économiques et financiers » pour contribuer à son rayonnement et à son attractivité. La communication reprend la phrase suivante : « *Au ministère de l'économie et des finances, mettez votre talent au service d'une économie forte et durable* ». Cette phrase incitative est destinée, selon l'administration, à donner du sens pour l'externe et à générer de la fierté d'appartenance une fois les agents intégrés. Par ailleurs, le ministère est présent, via un stand commun avec toutes ses directions, à de nombreux salons. De nombreuses initiatives locales sont également menées par les directions territoriales. Ainsi, le ministère est présent lors de salons à destination des jeunes en recherche de filière de formation (Salon de l'étudiant, Forum de l'alternance), à destination des étudiants de grandes écoles (Forum de l'emploi de Polytechnique, Forum Carrière Sciences Po) et à destination du grand public (Paris pour l'emploi ou encore Choisir le service public). Enfin, le ministère organise depuis 2023 un salon ouvert à des partenaires extérieurs comme les écoles ou les universités : « Bercy recrute ».

Le salon « Bercy recrute »

Après avoir organisé pendant plus de 10 ans un forum de la mobilité dédié aux seuls agents des MEF, il a été décidé en 2023 d'ouvrir progressivement cet événement à l'extérieur pour mettre en avant l'évolution des métiers. Le Salon de l'emploi et de la mobilité « Bercy recrute » est né de cette volonté de développer l'attractivité du ministère et d'apporter un plus grand soutien aux services recruteurs en sollicitant des grandes écoles, des universités, des CFA ou des associations et des fondations dont ils font partie.

Compte tenu de la fréquentation de la 1^{ère} édition (231 visiteurs externes, 15 directions recruteuses, 790 entretiens menés sur les stands, dont 340 au bénéfice de visiteurs extérieurs), le salon est reconduit en 2024 à partir

- d'une quinzaine de stands directionnels complétés de stands thématiques dédiés aux métiers en tension, aux sujets de diversité et d'égalité et aux parcours professionnels des

agents du ministère. Un stand spécifique intitulé « Ma vie, mon parcours à Bercy » sera destiné à faire connaître le ministère et ses valeurs (action sociale, accompagnement, formation, concours, parcours d'accueil ministériel).

- de tables rondes et webinaires dont les thématiques sont en cours de définition et d'animations (« CV conseils », entraînement au pitch, studio photo, ...). Des ambassadeurs « mobilité – attractivité » échangeront avec les visiteurs.
- des offres de stages, d'apprentissage et d'emplois à pourvoir le jour « J ».

Les actions visant à attirer les jeunes se sont multipliées ces dernières années. Elles ont été réalisées à la fois dans un cadre commun pour l'ensemble de la FPE mais aussi plus spécifiquement et de manière ciblée par chaque ministère. Elles engagent les administrations dans une politique de promotion qui ne passe plus seulement par une simple information de l'ouverture et des modalités des concours. Elles cherchent à séduire très en amont et au travers de canaux très nombreux.

Néanmoins, si la fréquentation des plateformes numériques ou des salons font souvent l'objet d'un suivi quantitatif, les mesures d'impact et les analyses qualitatives, sans parler de l'évaluation du coût des campagnes conduites, sont marginales, à l'exception notable du ministère des armées. Il est cependant nécessaire que les ministères se dotent de tels outils afin de cibler les initiatives qui sont les plus efficaces et afin d'élargir les profils recrutés. La diversité des dispositifs existants nécessite, par ailleurs, qu'une évaluation de leur coût soit réalisée. Il est en essentiel que les administrations puissent analyser l'efficacité de ces actions au regard de la dépense qu'elles génèrent.

Recommandation n° 2. (DGAFP, SG des MEF, SG du MIOM, SG du MENJSESR, SG du MTECT, SG du MA) Évaluer le coût des campagnes menées pour attirer et fidéliser les jeunes et se doter, dès 2025, d'outils de suivi quantitatif et qualitatif afin d'en garantir l'efficience.

3.1.2 Des apprentis en nombre croissant mais sans politique d'intégration

Depuis 2014, la fonction publique s'est engagée dans une politique volontariste de développement de l'apprentissage. Reposant pour le secteur public sur la loi du 17 juillet 1992, l'apprentissage s'était d'abord développé dans la fonction publique territoriale et dans une bien moins grande mesure dans les fonctions publiques hospitalière et d'État. Néanmoins, le niveau d'ensemble restait modeste¹²⁶ et a été jugé insuffisant par les pouvoirs publics.

La conférence sociale de juillet 2014, suivie des assises de l'apprentissage en septembre 2014, ont marqué le début d'une mobilisation importante de la fonction publique en sa faveur, avec des objectifs quantitatifs de 4 000 apprentis en 2015 et de 10 000 apprentis fin 2016. Outre les objectifs propres à l'apprentissage, et notamment la volonté de favoriser l'insertion professionnelle, il s'agissait de « valoriser les compétences des professionnels qui accueillent les jeunes et mieux faire connaître les métiers de la fonction publique, ce qui veut dire à terme

¹²⁶ En 2013, la fonction publique compte 10 000 apprentis dans FPT, 900 dans la FPH et 700 dans la FPE.

contribuer à un recrutement davantage diversifié au sein des administrations publiques ». En octobre 2014, est confié à Jacky Richard, conseiller d'État, la mission « *d'engager et de coordonner un plan de développement de l'apprentissage dans l'ensemble de la fonction publique* »¹²⁷ et « *d'élaborer des propositions afin de permettre aux personnes ayant bénéficié de contrats d'apprentissage d'intégrer, si elles le souhaitent, la fonction publique* ».

À la fin des années 2010, le développement de l'apprentissage devient une priorité des politiques publiques. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel transforme en profondeur ses règles de fonctionnement et de financement. Dans le cadre de la dynamique consécutive à cette loi, la fonction publique prend un certain nombre d'initiatives visant à améliorer les effectifs d'apprentis.

Tout d'abord, les freins tenant à la complexité des procédures pour établir et signer le contrat d'apprentissage sont réduites grâce à la mise en place, en février 2022, d'une plateforme, dénommée « CELIA », permettant la saisie en ligne des contrats et leur télétransmission. En outre, pour accompagner les employeurs publics, la DGAFP a mis en place un accompagnement dédié aux administrations de l'État¹²⁸. Un objectif de 17 000 apprentis est fixé pour 2022 dans les administrations publiques de l'État.

Enfin, depuis la loi de finances pour 2022, les apprentis de la FPE n'entrent plus dans le décompte des plafonds d'emplois des ministères afin de laisser plus de marges de recrutement d'apprentis aux ministères et à leurs opérateurs. En revanche, leur prise en charge ne donne pas lieu à une dotation supplémentaire de masse salariale.

La circulaire du 10 mars 2023 poursuit l'objectif quantitatif d'un « *renforcement du recrutement d'apprentis pour les années 2023-2026* » dans les départements ministériels¹²⁹, alors que 6 % des embauches doivent concerner des apprentis en situation de handicap et 10 % celle de la filière numérique.

Tableau n° 7 : cibles quantitatives pour le recrutement d'apprentis dans la fonction publique de l'État

Ministère	2023/2024		2024/2025		2025/2026	
	Nombre d'apprentis	dont issus de la filière numérique	Nombre d'apprentis	dont issus de la filière numérique	Nombre d'apprentis	dont issus de la filière numérique
MESFIN	1 012	101	1 164	116	1 338	134
MI	3 163	316	3 637	364	4 182	418
MEAE	104	10	119	12	137	14
MJ	449	45	516	52	593	59
MINARM	2 783	278	3 200	320	3 681	368
MTPI/MSS	1 058	106	1 217	122	1 399	140

¹²⁷ Lettre de mission du Premier ministre à Jacky Richard, conseiller d'État, 24 octobre 2014.

¹²⁸ Guide relatif à l'apprentissage à destination des employeurs publics de la fonction publique de l'État.

¹²⁹ Les cibles sont passées de 10 000 apprentis pour 2017 à plus de 20 000 pour la période 2023-2026.

Ministère	2023/2024		2024/2025		2025/2026	
	Nombre d'apprentis	dont issus de la filière numérique	Nombre d'apprentis	dont issus de la filière numérique	Nombre d'apprentis	dont issus de la filière numérique
MENJ/ME SR	9 055	196	9 348	225	9 685	259
MASA	713	71	820	82	943	94
MTE	633	63	727	73	836	84
Culture	518	52	595	60	684	68
SPM	219	22	251	25	289	29
Total	19 346	1 218	21 112	1 401	23 219	1 611

Source : circulaire de la première ministre du 10 mars 2023.

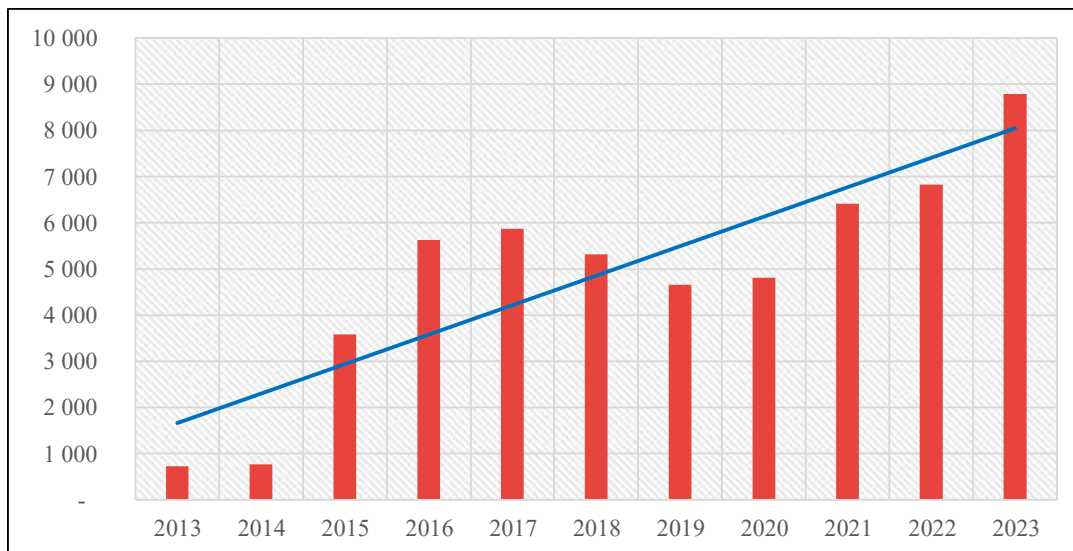
Outre ces objectifs quantitatifs, les administrations se voient attribuer une aide de 3 000 € afin d'accompagner le financement de la formation. L'aide est portée à 5 000 € pour les apprentis de la filière numérique. L'allocation versée aux agents de l'État exerçant la fonction de maître d'apprentissage est portée à 500 €.

Afin de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes en situation de handicap, l'article 91 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a institué, à titre expérimental, une procédure permettant la titularisation des personnes en situation de handicap à l'issue d'un contrat d'apprentissage dans la fonction publique, après vérification de leur aptitude professionnelle par une commission de titularisation. Ce dispositif, décliné sur le plan réglementaire par le décret n° 2020-530 du 5 mai 2020 représente également pour les employeurs publics l'opportunité de recruter, après l'obtention de leur diplôme, des personnes déjà formées et acculturées à leurs modes d'organisation et de fonctionnement. Initialement prévue jusqu'au 6 août 2024, la mise en œuvre de ce dispositif dérogatoire a été prolongée d'un an par l'article 21 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020. Cette politique permet ainsi d'ouvrir le recrutement dans la fonction publique à des personnes en situation de handicap. Une évaluation devrait être réalisée.

En ce qui concerne l'apprentissages et les stages étudiants, le site « PASS » a pour mission de référencer l'ensemble des offres de différents employeurs publics. Ces offres peuvent même être consultées à partir d'un téléphone portable. Les étudiants peuvent y consulter les offres, postuler auprès des contacts indiqués et s'engager dans le processus de recrutement. Une cartographie dynamique a été mise en place en 2022 pour faciliter les recherches des candidats. Un questionnaire de satisfaction est, en outre, disponible sur la page d'accueil du site afin de recueillir les avis des utilisateurs et de proposer des pistes d'amélioration. Entre 2020 et 2023, 25 500 offres y ont été publiées (16 000 offres d'apprentissage et 9 500 offres de stages). Le nombre de services recruteurs inscrits sur le portail est actuellement de 1 284 pour la FPE, de 83 pour la FPH et de 384 pour la FPT.

Depuis 2020, est constatée une progression des nouveaux contrats d'apprentissage dans la fonction publique de l'État et même une accélération en fin de période. Avec 8 790 nouveaux contrats signés en 2023 (chiffre provisoire) la fonction publique d'État progresse de +29 %.

Graphique n° 18 : évolution du nombre des nouveaux contrats d'apprentissage signés dans la FPE entre 2013 et 2023*



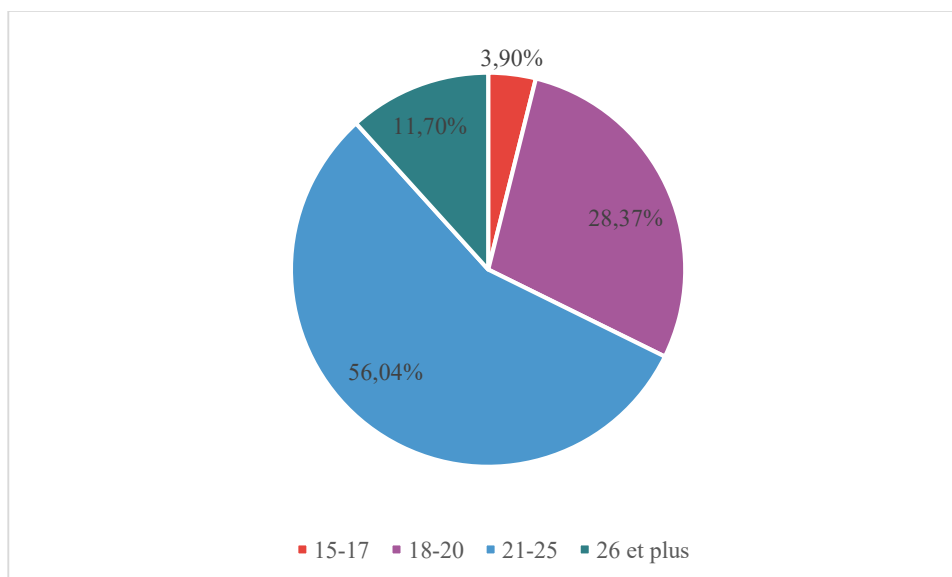
Source : DGAFP, les recrutements d'apprentis dans la fonction publique

*Données provisoires pour 2023

En bleu, la courbe de tendance.

Par ailleurs, l'âge moyen de ces apprentis est de 22 ans et 88 % a moins de 26 ans.

Graphique n° 19 : répartition par âge des nouveaux apprentis dans la fonction publique de l'État en 2023



Source : DGAFP, Stats Rapides, août 2024

Les apprentis dans la fonction publique préparent majoritairement des diplômes de l'enseignement supérieur puisque 89 % préparent un diplôme égal ou supérieur à bac+2.

Quelques actions spécifiques des ministères pour développer l'apprentissage

- ministère des armées : l'apprentissage constitue une des voies nouvelles et importante pour favoriser l'accès des jeunes au ministère, tant sur les populations civiles ou militaires. Le ministère des armées doit réaliser 16 % des recrutements d'apprentis en 2026-2027. Des documents de promotion sont publiés ainsi qu'une valorisation des maîtres de stage.
- ministère de la transition écologique : le nombre de nouveaux contrats d'apprentissage a doublé entre 2018 et 2023 pour atteindre largement la cible de la circulaire de la première ministre. Si l'âge moyen des apprentis nouvellement recrutés (23 ans) est supérieur d'une année à la moyenne de la FPE, 85 % préparent un diplôme de niveau bac+2 ou plus.
- ministère de l'intérieur : l'apprentissage fait l'objet de mesures spécifiques dans le périmètre Police nationale. Au titre de la campagne 2023-2024 et dans la dynamique du « plan 10 000 jeunes », l'objectif est de 1 012 apprentis dont 101 pour la filière numérique. Ces objectifs doivent intégrer le recrutement d'au moins 6 % en situation de handicap. En 2023, 397 apprentis ont été recrutés dans les différents services de police ; 694 étaient présents pour cette même année 2023. Dans la gendarmerie nationale, 420 recrutements d'apprentis ont été réalisés au cours de la période 2023-2024 et 400 recrutements en cours pour la période 2024-2025. Ces apprentis sont répartis dans les domaines de métiers suivants, dont 50 % dans les métiers en tension : informatique (19,5 %) ; logistique, maintenance (16 %) ; communication, marketing (17 %) ; hôtellerie, restauration (14 %) ; RH, management : 8 % ; administration générale, affaires juridiques (7,5 %) ; immobilier (4 %) ; autres : 14 % (culture, budget, santé, environnement...). En particulier dans ces deux derniers domaines de métiers mais également dans d'autres filières en tension (affaires immobilières, armurerie...), la gendarmerie propose des modalités de sélection permettant aux apprentis de bénéficier d'une voie spécifique d'accès au corps de soutien technique et administratif pour servir ensuite sous statut militaire dans ces spécialités.
- ministère de l'économie et des finances : les apprentis bénéficient, comme nouveaux arrivants, d'un parcours d'accueil ministériel numérique (PAM apprentis) mis à leur disposition sur simple inscription depuis l'intranet pour retrouver les informations sur l'organisation du ministère, ses missions et les règles les concernant.

L'augmentation importante du nombre d'apprentis dans la fonction publique renouvelle le sujet de la fidélisation de ces publics, généralement parmi les plus jeunes, dans les emplois du service public. En ce qui concerne les apprentis en situation de handicap, la modification législative, introduite à titre expérimental jusqu'en juillet 2024, a permis de faciliter leur intégration. En revanche, un apprenti qui a exercé plusieurs années dans la fonction publique, et qui ne relève pas des dispositions législatives de la loi du 6 août 2019, se trouve face au concours dans la même situation qu'un candidat externe à l'exception notable de l'accès au troisième concours qui intègre la durée du contrat d'apprentissage dans le décompte de la durée requise pour s'y inscrire depuis l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021.

Or, contrairement aux entreprises privées, pour lesquelles le coût d'embauche d'un apprenti reste faible compte tenu des aides d'État d'une part, et de la prise en charge du coût de la formation par les opérateurs de compétences d'autre part, l'État autofinance la totalité de la prise en charge d'un apprenti. Pour 2023, le coût salarial des nouveaux entrants dans la FPE (au nombre de 6 830) est estimé à 80 M€, en prenant pour base de calcul la répartition par âge de ces entrants et la charge par employeur public calculée à l'aide du simulateur alternance.emploi.gouv.fr. Le coût de formation, estimé à 3 000 € par apprenti, s'élève à 20 M€. Le coût total de ces nouveaux entrants représente donc environ 100 M€ pour l'année 2023.

L'investissement est donc conséquent et sera croissant au vu des objectifs de progression du nombre d'apprentis assignés aux administrations. Cela rend nécessaire de trouver les voies afin de fidéliser ces publics.

Or, si la fonction publique de l'État a favorisé le recrutement croissant d'apprentis, contribuant à la politique nationale de développement quantitatif de ce type de formation pour les jeunes, son engagement trouve ses limites au terme du contrat d'apprentissage. L'investissement consenti ne trouve pas de déclinaison opérationnelle et statutaire qui confère un avantage à l'apprenti pour un futur recrutement : la durée de l'apprentissage n'est pas valorisable en termes de reprise d'ancienneté ou de durée d'expérience professionnelle. De même, la dimension qualitative de suivi des apprentis (domaines métiers investis et qualifications acquises), dans la perspective de la constitution d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences, est quasi-inexistante, alors qu'ils constituent le vivier naturel de futures jeunes recrues formées et acculturées au monde professionnel.

Ce constat invite l'État employeur à un engagement renouvelé en faveur de l'apprentissage afin d'intégrer à part entière l'apprentissage dans sa stratégie de recrutement et en prévoyant, des voies facilitées de fidélisation, voire d'intégration, des jeunes apprentis à l'issue de leur formation pour les meilleurs profils. Faute de passerelles, d'avantages comparatifs par rapport à l'apprentissage dans le secteur privé et enfin de parcours lisibles, nombre de jeunes apprentis de valeur se tournent vers d'autres employeurs à l'issue de leur formation, alors qu'ils étaient désireux de poursuivre leur expérience dans les services de l'État.

Recommandation n° 3. (DGAFP) Prévoir dès 2025 des voies de fidélisation des apprentis dans l'emploi public.

3.1.3 La fidélisation des entrants : un processus d'intégration à adapter pour les jeunes

La fonction publique de l'État est confrontée à changement de paradigme lié à la diversité des voies de recrutement de ses agents. En effet, la présence croissante dans la fonction publique de publics jeunes aux statuts diversifiés rend essentiel la mise en œuvre de moyens de fidélisation. En effet, en parallèle de la montée du poids des personnels contractuels dans la FPE, qui représentent aujourd'hui, hors militaires, un agent public sur quatre, le turn-over des agents publics est un vrai défi.

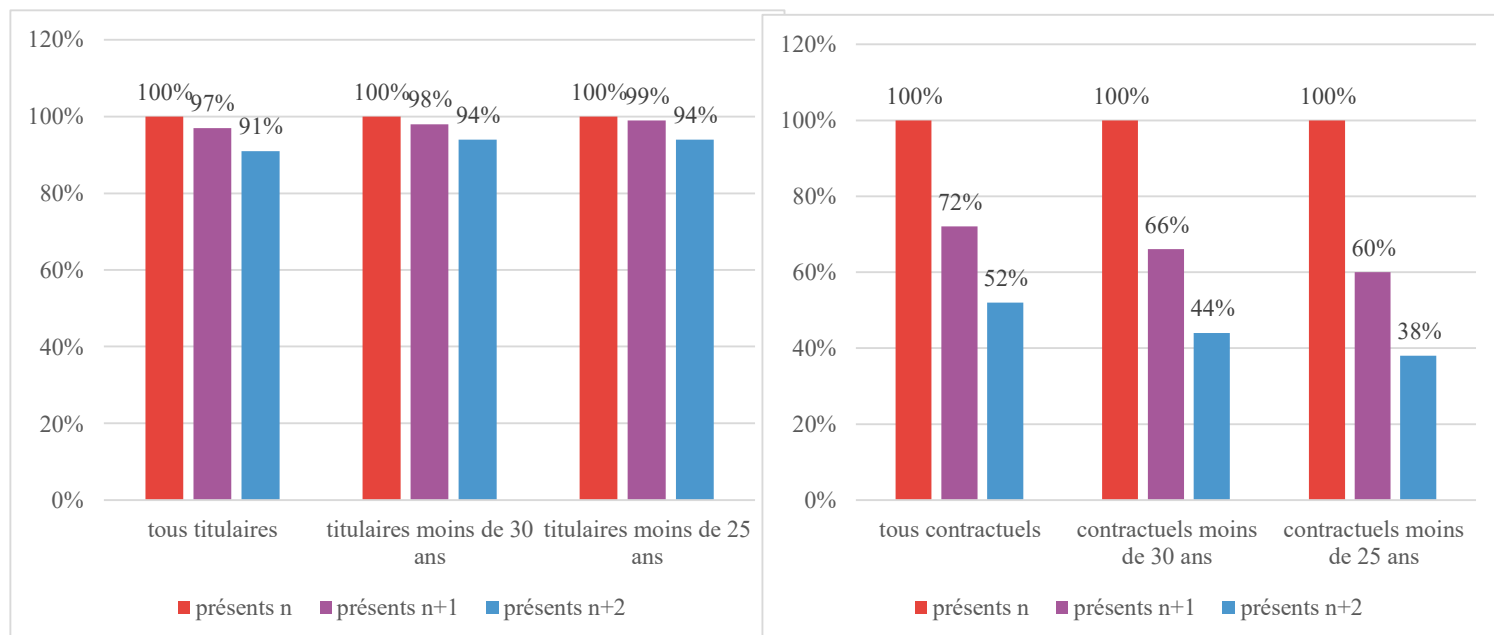
Ainsi, pour les pouvoirs publics, il convient non seulement d'attirer les jeunes générations mais également de les garder au sein des administrations. Or, le comportement des jeunes générations est différent selon le statut. Parmi les sortants contractuels on compte près de 39 % de moins de 30 ans alors que cette classe d'âge ne représente que 5 % des fonctionnaires titulaires¹³⁰.

Selon le statut, les niveaux de volatilité sont différents. Parmi les agents rentrés en 2020 dans les administrations publiques, 91 % des titulaires sont encore présents deux ans après (dont 94 % des moins de 30 ans). En revanche, les contractuels ne sont que 52 % à être présents en 2023 et ce chiffre est encore plus faible pour les jeunes : les contractuels de moins de 30 ans ne

¹³⁰ DGAFP, 2024.

sont plus que 44 % à être présents et les moins de 25 ans, 38 %. Ce constat implique la mise en œuvre d'une attention et d'actions de fidélisation différenciées selon les statuts et les âges. Ces actions devant comporter de la formation ou, au moins, une adaptation ciblée au poste de travail.

Graphique n° 20 : part des agents rentrés en 2020 présents en n+1 et n+2 selon le statut¹³¹



Source : Cour des comptes

C'est généralement dans le cadre de la formation initiale ou dans la période de stagiairisation que l'accueil des jeunes nouveaux arrivants lauréats de concours s'établit plus spécifiquement. Au sein des écoles du service public, de l'INSP et des IRA, un parcours obligatoire du nouvel arrivant est mis en place. Tous les fonctionnaires stagiaires suivent une formation professionnelle initiale et les nouveaux agents primo-accédants à des fonctions d'encadrement se voient dispenser également un parcours obligatoire.

En ce qui concerne les professeurs de l'enseignement primaire ou secondaire, les modifications de la place des concours externes de recrutement, qui a récemment (2022) été reculée de la fin du M1 à la fin du M2, a limité la période de formation pendant la période de stagiairisation, au profit d'une formation préalable plus longue, jusqu'à la fin du M2, basée sur une alternance entre des périodes de formation en institut national supérieur du professorat de l'éducation, rattaché aux universités, et des périodes de pratique. Le ministère de l'éducation nationale, sujet à une baisse tendancielle du nombre d'inscrits à ses concours, a récemment engagé une réflexion afin de repositionner le concours de recrutement à la fin de la licence, à l'instar de ce qui était requis jusqu'à la « masterisation » de la fin des années 2000. Il a également modifié les conditions de recrutement, d'entrée en fonctions et de fidélisation de ses personnels contractuels : recrutement et formation à la prise de poste en amont de la rentrée

¹³¹ Agents civils.

scolaire, allongement de la durée des contrats ou contrats pluri-annuels, prise en compte de l'expérience précédente visant à revaloriser les rémunérations.

La formation des corps en uniformes se déroulent pour leur part dans des centres de formation spécialisés adaptés aux grades. La formation initiale des gardiens de la paix a été modifiée en 2022. La scolarité a été portée de 8 à 12 mois, suivis d'une formation d'adaptation au premier emploi de 12 mois sur le premier poste. Par ailleurs, afin de respecter un délai maximal de six mois entre les résultats d'admission et l'incorporation en école, deux concours de gardien de la paix sont mis en place annuellement. Le premier se déroule en février et le second en septembre. Cette nouvelle programmation permet de réduire considérablement les délais d'incorporation des lauréats et donc de les fidéliser. Depuis mars 2023, ils sont convoqués dans un délai de quatre à huit mois. En termes de préparation de carrière, le programme « mentorat » est proposé par le centre national de préparation aux concours interne (CNPCI), de l'Académie de police, et vise à mettre en relation un « mentor », ayant une expérience du métier d'officier, avec un candidat admissible aux concours internes d'officier de police. Basée sur le volontariat, c'est une relation d'entraide qui a pour but d'aider le mentoré à se positionner comme un officier de police et à se projeter dans ses fonctions en vue des épreuves orales d'admission du concours. À titre indicatif, pour la session 2024, le programme a été proposé aux 523 candidats admissibles aux 1^{er} et 2^d concours interne d'officier de police.

L'accueil et la formation dans la gendarmerie nationale

Les recrutements des militaires de la gendarmerie se font par voie de sélections (gendarmes adjoints volontaires et sous-officiers du corps de soutien technique et administratifs de la gendarmerie nationale à compter de 17 ans) ou par voie de concours pour les recrutements d'officiers et des sous-officiers de gendarmerie.

Les personnels militaires d'active suivent systématiquement une formation initiale en école de gendarmerie les préparant aux missions qui seront les leurs. Cette formation initiale leur permet d'acquérir la culture militaire, les fondamentaux de l'intervention, les certifications d'emploi des armes et le goût de l'effort. Dans leurs dernières phases de formation initiale, les sous-officiers ainsi que les officiers suivent une formation spécialisée selon la dominante du premier emploi choisi.

Par ailleurs et selon les statuts, ces personnels sont accompagnés durant leurs premières années par des militaires désignés par l'encadrement (parrains pour les officiers, tuteurs pour les sous-officiers et gendarme-adjoints volontaires). Une évaluation est réalisée 6 mois puis 12 mois après la mise à l'emploi.

En ce qui concerne le corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie nationale (CSTAGN) des mesures spécifiques ont été prises :

- en gestion, il a notamment été décidé que les jeunes sous-officiers du CSTAGN sortis d'école ne seraient pas affectés en unité territoriale sur un poste isolé. En effet, il est privilégié une affectation au sein de services pouvant accompagner ces militaires sur leur premier emploi.
- par ailleurs, pour ne plus les mettre en difficulté, il a également été décidé de ne plus les placer en situation de responsabilités sur leur premier poste (notamment dans les spécialités restauration hôtellerie loisirs ou affaires immobilières).

Le ministère chargé de l'économie et des finances organise un cycle ministériel de formation initiale destiné aux agents de catégorie A qui sortent des écoles généralistes (IRA) ou spécifiques (ENFip, ENCCRF, END ...). Le secrétariat général a mis également en place un dispositif de mentorat intergénérationnel (MERCI) qui permet à tout nouvel arrivant de moins de 12 mois dans le ministère (quel que soit son âge) de bénéficier d'un mentor. C'est également le cas au MTECT, dans lequel un tutorat est assuré par les conseillers mobilité carrière pour les lauréats des concours des IRA et des webinaires d'acculturation sont organisés à l'attention des nouveaux recrutés par concours (catégories A et B).

Le ministère de la transformation et de la fonction publiques a conduit une concertation interministérielle au printemps 2020 en réunissant les ministères chargés respectivement de l'économie et des finances, de l'éducation nationale, des affaires sociales, de l'agriculture, ainsi que les services du premier ministre, afin d'établir une boîte à outil destinée à améliorer l'accueil, l'intégration et l'accompagnement des nouveaux arrivants. Cette boîte à outils est composée de 11 fiches actions et de 5 capsules vidéo. Chaque fiche présente les objectifs et les enjeux de la mesure, les points de vigilance et illustre par les bonnes pratiques des ministères. Cette boîte à outils ne comporte cependant pas de déclinaison spécifique visant la prise en charge des plus jeunes.

Par ailleurs, la formation initiale est systématiquement plus réduite pour les agents contractuels. Devant la montée en charge du nombre de contractuels exerçant le métier de professeur, l'éducation nationale a mis en place des parcours de formation spécifiques à distance pour ces personnels. Les administrations les renvoient le plus souvent à bénéficier de l'offre de formation continue, destinée à tous les agents.

Outre pour les parcours de formation initiale, réservés mécaniquement aux plus jeunes générations et à celles et ceux qui sont lauréats des concours de la fonction publique, la politique d'accueil des ministères ne semble pas prendre en compte de façon spécifique les spécificités liées à l'âge. Plus largement, la question de l'accueil et de la formation des personnels contractuels, à l'exception de quelques initiatives, ne fait pas l'objet non plus d'une action déterminée et ciblée différente de l'accueil des nouveaux arrivants quel que soit leur statut. La connaissance par les employeurs des motivations et des attentes des personnels pourrait par ailleurs être améliorée par la mise en œuvre d'un entretien systématique lors du départ d'un agent.

Recommandation n° 4. (DGAFP, SG des MEF, SG du MIOM, SG du MENJSESR, SG du MTECT, SG du MA) Mettre en place, à partir de 2025, une politique ciblée d'accueil des jeunes, notamment des personnels contractuels.

3.2 Des efforts ponctuels sur la rémunération pour attirer et fidéliser

La rémunération reste un élément important d'attractivité des emplois, notamment à l'entrée. Si les salaires de la fonction publique de l'État restent attractifs par rapport aux salaires moyens, l'avantage relatif de la FPE s'est affaibli. Des efforts ciblés, et notables, ont pu être effectués, notamment pour les salaires des professeurs débutants, qui accusaient un retard, notamment par rapport aux pays de l'OCDE. D'autres initiatives, comme celle du ministère des

armées, ont cherché, à l'inverse, à maintenir en emploi des personnels en poste, afin de limiter les efforts nécessaires de recrutement.

3.2.1 L'évolution des salaires des jeunes dans la FPE : un récent affaïssement relatif

France Stratégie¹³² a étudié l'évolution sur les six premières années du salaire médian des jeunes agents publics de 18-25 ans de trois cohortes (1993-1999, 2002-2008, 2011-2017) par rapport au salaire médian global. Alors qu'à l'entrée dans la fonction publique d'État, le salaire médian des entrants est comparable au salaire médian de la population générale, celui-ci y est supérieur six ans après. Cependant, le rapport montre un affaïssement, cohorte après cohorte, de la position salariale relative de la fonction publique de l'État. Tous diplômes confondus, alors que les jeunes de la première cohorte restés 6 années dans la FPE touchaient environ 130 % du salaire médian, ils ne touchent plus que 118 % pour la dernière cohorte.

Cette perte relative d'avantage salarial comparatif est d'autant plus forte que les agents sont diplômés. En effet, tant à l'entrée dans la FPE que 6 ans après, la cohorte 2011-2017 a un niveau de salaire médian par rapport au salaire médian global (119 %) qui est à un niveau inférieur à la cohorte 2002-2008 (122 %).

En comparant les évolutions des salaires médians des 18-25 ans du public des mêmes cohortes du secteur privé on note que l'affaïssement est plus fort pour les agents de la fonction publique que pour les salariés du privé. La question de l'attractivité des salaires à l'entrée dans la FPE est donc prégnante.

3.2.2 La prime d'attractivité : un effort important, spécifique à l'éducation nationale

À la fin des années 2010, le ministère de l'éducation nationale établit le constat de la baisse d'attractivité des concours et d'une insuffisance des salaires des professeurs en début de carrière, notamment en les comparant à la moyenne de l'OCDE. Ce double constat va se traduire par une revalorisation salariale en deux temps, l'une en 2021, à l'issue du « Grenelle de l'éducation », l'autre dans le cadre de la revalorisation globale des métiers de l'enseignement à la rentrée scolaire 2023.

Le Grenelle de l'éducation se tient de la rentrée 2020 au printemps 2021. Parmi les « 12 engagements pour renforcer le service public d'éducation », le premier engagement consiste à « mieux reconnaître financièrement l'engagement des personnels ». Outre une « prime d'équipement informatique » de 176 € bruts, que vont toucher tous les professeurs, la revalorisation indemnitaire de certains personnels dont notamment les directeurs d'école, la « prime Grenelle d'attractivité » constitue l'essentiel de l'effort budgétaire. Elle porte sur les 15 premières années d'exercice, en s'appliquant aux professeurs titulaires (à partir du deuxième échelon), jusqu'au 7^{ème} échelon en 2021 et a été revalorisée et étendue aux 22 premières années

¹³² France Stratégie, *Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité*, décembre 2024.

en 2022 (jusqu'au 9^{ème} échelon). Cette prime d'un montant de 500 € à 1 400 € bruts annuels en 2021 et de 400 à 2 200 € en 2022 est dégressive en fonction de l'ancienneté.

À la rentrée scolaire 2023 intervient une nouvelle revalorisation des professeurs. Cette dernière comporte plusieurs mesures :

- une mesure inconditionnelle qui se traduit par le doublement des primes d'indemnité et de suivi des élèves pour tous les professeurs pour atteindre 2 550 € : elles augmentent par an de 1 350 € brut pour les professeurs des écoles et de 1 293,97 € pour les professeurs du second degré ;
- des mesures conditionnelles : la mise en œuvre du PACTE enseignant, destinée à rémunérer les professeurs volontaires pour effectuer certaines missions particulières, dont le remplacement de courte durée des professeurs absents¹³³ ; une revalorisation de la prime d'activité, pour les professeurs jusqu'au 7^{ème} échelon et un élargissement du périmètre de bénéficiaires aux enseignants stagiaires.

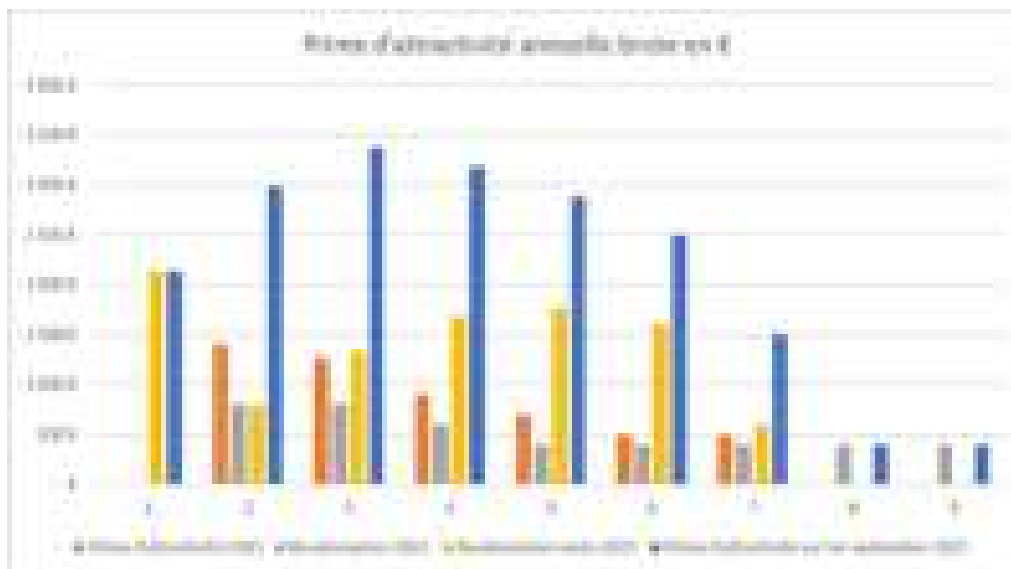
La revalorisation de la prime d'attractivité, progressive de 780 € bruts à l'échelon 2, jusqu'à +1 780 € au 5^{ème} échelon, est dégressive ensuite, pour atteindre 600 € au 7^{ème} échelon. Les professeurs stagiaires, qui n'avaient pas bénéficié de la prime d'attractivité lors de sa création, se voient cette fois revalorisés par un montant de 2 130 € annuel.

Cette revalorisation permet que les néo professeurs titulaires aient une rémunération mensuelle nette (hors souscription au PACTE enseignant) qui dépasse les 2 000 € symboliques (2 102 € nets en septembre 2023). L'ensemble de ces nouvelles mesures de revalorisation des personnels de l'éducation nationale sont estimées à 1,3 Md€ en 2024.

Au total, entre 2020 et 2023, les jeunes professeurs se sont vus attribuer une rémunération supplémentaire, liée à la prime d'attractivité, lors des 15 premières années de carrière, qui s'étend de +400 à +3 370 € bruts par an.

¹³³ La souscription à un « Pacte enseignant » permet d'obtenir une indemnité supplémentaire de 1 250€ bruts par an. Les professeurs pouvant souscrire à plusieurs Pactes.

Graphique n° 21 : prime « Grenelle d'attractivité » par échelon pour les professeurs certifiés et assimilés (classe normale)



Source : chiffres du ministère de l'éducation nationale 2021 et 2023

Pour l'exercice budgétaire 2024, la prime d'attractivité est estimée, dans le projet de loi de finance, à un montant de 640 M€ pour les professeurs des premier et second degrés.

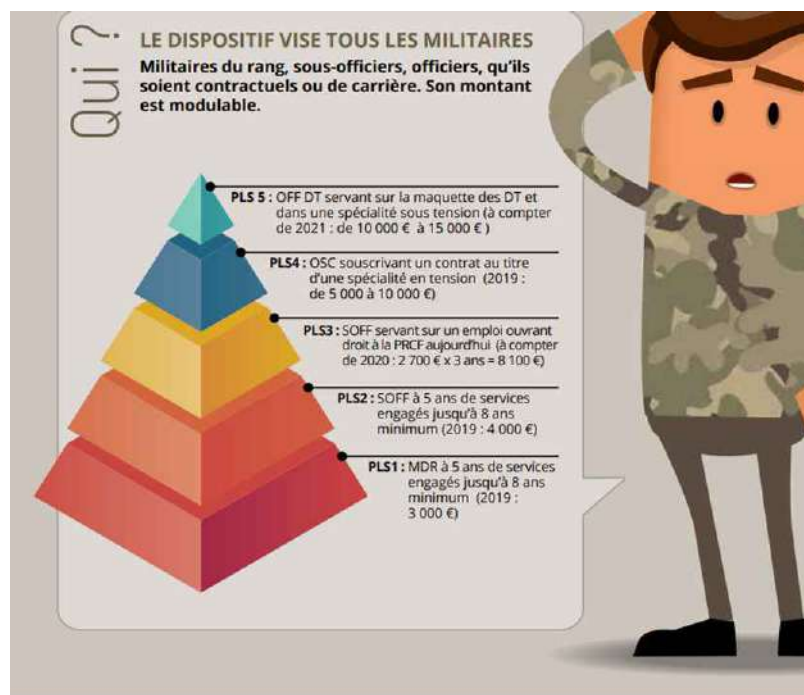
Si les débuts de carrière ont bénéficié de rémunérations plus attractives, il convient de noter que les perspectives de progressions sur les quinze premières années de la carrière sont moindres qu'avant l'introduction de la prime d'attractivité puisque l'augmentation était de 50 % en 2020 contre 34 % en 2023.

3.2.3 La prime de fidélisation ciblée : l'exemple du ministère des armées

Le ministère des armées met en œuvre une politique de rémunération ciblée qui cherche à fidéliser les militaires afin d'accroître la durée moyenne des engagements et limiter les recrutements annuels. Entre 2019 et 2022, la prime de lien au service (PLS) s'est progressivement substituée à quatre primes préexistantes afin d'en faciliter la lisibilité et la gestion. Le dispositif mis en place vise tous les militaires, quel que soit leur grade mais introduit une différenciation dans son attribution.

En effet, la PLS comprend cinq niveaux d'attribution selon deux objectifs : l'engagement et le renouvellement de contrat pour les militaires du rang et les sous-officiers, la fidélisation des compétences pour les sous-officiers et les officiers servant dans des spécialités ciblées et en tension.

Schéma n° 2 : les cinq niveaux de la prime de lien au service



Source : ministère des armées

Ainsi, le ministère des armées, en choisissant de faire bénéficier d'une prime les militaires qui prolongent leur contrat, a privilégié une politique de fidélisation des effectifs afin de chercher à limiter le nombre de recrutement annuel.

3.2.4 La politique salariale des métiers de la filière numérique

Les enjeux de recrutement dans la filière du numérique sont importants compte tenu de la tension sur le marché de l'emploi concernant ces métiers et du fort renouvellement annuel au sein de la fonction publique. Une concurrence des recrutements avec le secteur privé et entre les départements ministériels est à l'œuvre. Tout en étant minoritaires, France stratégie¹³⁴ estime que les agents contractuels dans les métiers du numérique représentent 24 % des effectifs. Tout en représentant une part très minoritaire dans les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État, ils peuvent être en nombre beaucoup plus importants chez les opérateurs publics (jusque 80 % des effectifs).

L'État a mis en place à partir de 2019 une politique salariale interministérielle pour ces métiers avec la création d'un référentiel de rémunération destiné aux contractuels. Réactualisé le 3 janvier 2024 par la circulaire n°6434/SG de la première ministre.

Le référentiel « *cadre la politique salariale de 55 métiers de la filière numérique* » pour fixer la rémunération de l'agent contractuel « *au moment de son recrutement, de la*

¹³⁴ France Stratégie, *Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité*, décembre 2024.

revalorisation de sa rémunération en cours de contrat ou encore de son renouvellement ». il concerne indifféremment les ministères et les organismes publics de l'État, qui sont « *invités à adapter leur cadre de gestion à celui du présent référentiel ministériel* ». La grille propose une rémunération brute annuelle avec une fourchette basse et une fourchette haute pour 5 niveaux d'expérience (<5 ans ; <10 ans ; >10 ans ; >20 ans). Le dépassement du plafond est possible mais soumis au visa du contrôleur budgétaire.

Le premier métier référencé sur la grille est le métier de « technicien support utilisateur ». Référencé sur le site de l'emploi public comme une équivalence de catégorie B, la rémunération prévue pour un contractuel est très supérieure à celle d'un titulaire. En effet, sans prendre en compte la part variable de 20 %, et à expérience identique, un contractuel recruté sur la « fourchette haute » est susceptible de percevoir une rémunération supérieure de 16 % à un titulaire de la grille B1 et de 33,5 % à un titulaire de la grille B3.

Tableau n° 8 : comparaison des rémunérations entre un contractuel technicien support utilisateur et un agent de catégorie B de la FPE au 1^{er} janvier 2024

Traitement indiciaire annuel brut titulaire catégorie B1 échelon 4 (4 ans d'ancienneté)	Traitement indiciaire annuel brut titulaire catégorie B3 échelon 3 (4 ans d'ancienneté)	Traitement annuel brut technicien support utilisateur expérience <5ans ¹³⁵ Fourchette basse	Traitement annuel brut technicien support utilisateur expérience <5ans Fourchette haute
22 212 €	25 047 €	32 300 €	41 800 €

Source : Cour des comptes

Cette politique salariale, destinée, selon la circulaire du 3 janvier 2024, à être « *un levier pour attirer et fidéliser cette ressource* » est également complétée par la possibilité, depuis 2019 d'avoir recours au CDI pour les primo-affectations afin de « *répondre à l'enjeu de fidélisation des agents et de souveraineté numérique* ». Elle n'est cependant pas appréciée de façon uniforme par les différents départements ministériels qui y voient un risque de dérapage de la masse salariale et l'introduction de difficultés dans la gestion des ressources humaines liées à un traitement très différencié entre titulaires et contractuels, au profit de ces derniers. La circulaire de janvier 2024, qui a été peu concertée avec les ministères, implique un cadre jugé trop contraignant au regard des spécificités de chacun d'entre eux. Sa logique sectorielle omet de tenir compte des spécificités propres aux différents métiers présents au sein du ministère par exemple. Les ministères souhaitent que leur soit donné un cadre suffisamment souple pour que chaque administration puisse décliner ses directives selon ses besoins, au plus près du terrain et des spécificités des missions et des politiques publiques portées.

¹³⁵ La part variable de 20 % est recommandée et est intégrée à la valeur des fourchettes.

3.3 L'accompagnement social : des mesures insuffisamment ciblées sur les jeunes

3.3.1 Une politique sociale de l'État non spécifiquement dédiée aux plus jeunes

La politique sociale au bénéfice des agents de l'État se décline en diverses prestations dans le cadre de l'action sociale interministérielle et de d'actions sociales spécifiques aux différents départements ministériels.

L'action sociale interministérielle représente 134M€ en 2023 et touche 500 000 agents. Les prestations individuelles concernent 216 230 agents. Elle se décline entre l'accès aux chèques vacances, l'aide au financement de la garde d'enfants (CESU-garde d'enfants 0- 6ans), l'AIP et l'aide au maintien à domicile. 23 % des bénéficiaires sont des agents retraités. Les prestations collectives concernent 134 000 agents. Elles se déclinent dans des actions sur la petite enfance, avec notamment la réservation de places en crèche, l'accès aux logements temporaires, la restauration administrative et inter administrative, l'accompagnement social.

L'action sociale interministérielle peut également être négociée et déclinée ministère par ministère. Afin de répondre aux nouveaux régimes de protection sociale complémentaire qui se mettra progressivement en place à partir du 1^{er} janvier 2025, des contrats collectifs de protection sociale seront sélectionnés par les ministères employeurs. Les agents publics en activité devront adhérer à ces contrats collectifs et bénéficieront d'une prise en charge à hauteur de 50 % de la cotisation. Il en est de même pour la mise en place d'un régime complémentaire en prévoyance, proposé facultativement aux agents et bénéficiant d'une prise en charge de 7€ par mois.

L'action sociale de l'État est donc déclinée en un certain nombre de prestations, orientées historiquement majoritairement sur les familles, sans que des actions spécifiques soient dédiées aux plus jeunes. Elle s'étend progressivement à d'autres prestations, comme la protection sociale complémentaire, utilisée dans le secteur privé comme un élément majeur d'attractivité et de fidélisation.

Pour sa part, la politique d'accès au logement prend, compte tenu des difficultés liées à la mobilité territoriale des fonctionnaires de l'État, une place croissante dans la politique sociale des administrations publiques.

3.3.2 L'accompagnement au logement : une politique qui ne cible pas prioritairement les jeunes

La fonction publique de l'État est confrontée à un enjeu territorial fort visant à lui permettre de maintenir une égalité territoriale conforme aux fondements de ses missions (voir partie 1.3). En ce sens, la capacité des administrations à faciliter l'accès au logement est un des axes importants de la politique sociale.

L'indemnité de résidence est une des plus anciennes « primes » attribuée aux agents de la fonction publique. Créée en 1919, elle est administrée par le décret n°85-1148 du 24 octobre 1985, elle vise à compenser le coût élevé du logement dans certaines communes. Destinée aux agents des trois versants de la fonction publique, son montant est calculé en appliquant au

traitement brut de l'agent (titulaire ou contractuel) un taux variable de 0 %, 1 % ou 3 % – selon la zone territoriale dans laquelle est classée la commune où il exerce ses fonctions. Deux critères président donc à son versement : le traitement indiciaire (NBI comprise) et la commune de résidence administrative. Le dernier reclassement général des communes entre les trois taux d'attribution a été publié dans la circulaire n°1996-2B du 12 mars 2001. Ce classement ancien, dont la refonte avait pu être annoncée en 2022 par le ministre en charge de la fonction publique a néanmoins connu un aménagement partiel mais notable par l'introduction en zone à 3 % de 133 communes de l'Ain et de la Haute Savoie, notamment suite à la publication d'un livre blanc rédigé par les élus locaux¹³⁶ (voir 1.3). On peut toutefois noter que des communes ayant connu des progressions importantes de leur valeur mobilière ne sont pas encore éligibles à un taux de 1 ou 3 % et qu'à l'inverse des communes dont le prix de l'immobilier décroche par rapport à l'évolution moyenne, soient encore éligibles. Une refonte des critères d'attribution paraît sans doute nécessaire.

Outre l'indemnité de résidence, en ce qui concerne l'accès au logement et dans le cadre de l'action sociale interministérielle, la DGAFP met en place une politique commune à tous les agents publics :

- l'aide à l'installation des personnels (AIP) concerne les personnels nouvellement nommés dans la fonction publique : fonctionnaires stagiaires et titulaires de l'État, magistrats stagiaires et magistrats, contractuels, agents recrutés par la voie du PACTE. L'aide vise à couvrir les frais du premier mois de loyer ainsi que les frais d'agence et de rédaction de bail, du dépôt garanti. Son montant est de maximum 1500 € pour les agents résidant dans une commune relevant d'une « zone ALUR » et 700 € dans tous les autres cas. En 2023, l'AIP s'est élevée à 13,075 M€ et les bénéficiaires ont 29 ans et 4 mois d'âge moyen ;
- l'accès au logement social, négocié par l'État avec des bailleurs sociaux, est soumis à des conditions de ressources, et facilité via une centralisation des demandes sur le site www.demande-logement-social.gouv.fr ;
- l'accès au logement intermédiaire (loyers plafonnés), encouragé par l'investissement de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) qui permet d'accéder à l'offre locative de CDC habitat via un espace réservé et un traitement prioritaire des dossiers pour les agents de la fonction publique.

Au-delà de ces dispositifs destinés à l'ensemble de la fonction publique, différents départements ministériels mettent en place une politique d'accès au logement ciblée pour leurs agents.

Le ministère de l'intérieur estime que le logement est un enjeu majeur pour les personnels de la police nationale. Ils peuvent en effet être soumis à des mobilités dans des délais restreints, des obligations de résidence à proximité de leur lieu d'affectation, des obligations de durée d'affectation en Île-de-France ou dans la zone de première affectation.

Des actions seront conduites sur la période 2023-2027 :

- augmenter le nombre de réservations de logements auprès des bailleurs sociaux, notamment dans les zones tendues ;

¹³⁶ Livre blanc issue des groupes de réflexion pluridisciplinaire sur initiative de la commune de Saint-Julien-en-Genevois, *80 propositions pour l'attractivité des fonctions publiques en zone frontalière tendue*, livre blanc.

- créer une offre de colocation sur la base afin d'améliorer l'accueil des jeunes policiers ;
- renforcer la politique de prêt à taux zéro ministériel pour l'achat d'une première résidence grâce à l'élargissement progressif des zones éligibles et des conditions d'attribution ;
- mettre en place un nouveau dispositif partenarial d'accès prioritaire au logement social, en lien avec les collectivités locales.

Disposant, au début des années 2020, d'un parc de 33 800 logements, dont environ un tiers dont l'État est propriétaire, le ministère des armées a engagé en 2022 un plan « Ambition logement » qui se caractérise, à partir du 1^{er} janvier 2023, par la rénovation de 12 219 et la construction de 3 000 logements neufs. Ce plan succède au plan « ambition hébergement » de 2019, visant la mise à disposition de 8 000 chambres neuves ou rénovées réservées à des militaires. Le plan « Ambition logement » vise cette fois la mise à disposition d'appartement destinés à des militaires ou des personnels civils de la défense. Le plan s'appuie sur la contractualisation avec les concessionnaires privés pour un montant de 2,3 Md€. L'objectif s'inscrit dans le cadre du plan Famille de 2017 du ministère des armées estimant, en guise de slogan « *qu'il n'y a pas de soldat fort sans famille heureuse* ».

Le ministère de l'éducation nationale, pour sa part, a accéléré en 2022 sa politique volontariste du logement : crédits spécifiques alloués aux académies les plus peuplées ; accords avec des bailleurs sociaux, partenariat avec le Crédit Social des Fonctionnaires (CSF) ; mise à disposition de logements neufs de l'ancien village olympique. Les personnels peuvent ainsi bénéficier, sous conditions d'éligibilité, de différents dispositifs permettant d'une part de les accompagner dans la recherche d'un logement et d'autre part de faciliter leur installation dans un logement. Plusieurs conventions de réservations de logements ont été conclues au niveau national et académique avec des bailleurs sociaux présents sur tout le territoire (CDC Habitat, Action Logement ...) et locaux afin de diversifier l'offre de logements et pouvoir proposer des logements sociaux, intermédiaires et temporaires aux personnels. Le partenariat avec Action Logement, initié en 2022, présente l'avantage de permettre aux agents d'être acteurs de leur propre recherche de logement sur l'ensemble du territoire, via une plateforme dématérialisée. En 2024, il a été renforcé et étendu au logement temporaire en faveur notamment des personnels stagiaires. En outre, de nouvelles conventions académiques de réservation ont permis de renforcer prioritairement l'offre de logements au bénéfice des agents affectés en Ile-de-France et en Outre-mer.

La politique d'accès au logement, notamment dans les zones géographiques à loyers élevés, est un facteur important d'attractivité pour les agents. En cela, les administrations ont engagé une politique qui s'intensifie, même si elle n'est pas orientée spécifiquement vers les jeunes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fonction publique de l'État a densifié des démarches à l'égard des jeunes générations, notamment en prenant des initiatives d'information et d'accueil, destinées à répondre aux aspirations des jeunes générations. La mise en œuvre d'actions nombreuses destinées aux collégiens, lycéens ou étudiants, l'ouverture importante à l'accueil des jeunes publics par des offres croissantes de stages ou de contrats d'apprentissage, ne s'est cependant pas transformée en une capacité à mener à bien la démarche de fidélisation jusqu'au bout : les apprentis ne bénéficient pas d'une possibilité d'intégration diversifiée, l'accueil des

contractuels n'est pas suffisamment prise en compte et les mesures d'intégration des nouveaux arrivants n'offrent rien de spécifique pour les jeunes.

Si des efforts ont pu être faits en matière de rémunération, notamment pour les jeunes professeurs ou pour inciter les militaires à des carrières plus longues, certaines initiatives transversales, comme la revalorisation conséquente de l'échelle de rémunération des agents du numérique, sont vécues par les départements ministériels comme étant trop rigide et ne prenant pas en considération leurs spécificités.

Les politiques sociales dans leur ensemble ont peu évolué. Elles sont principalement orientées vers des actions en faveur des familles même si la question de l'accès au logement fait l'objet d'initiatives croissantes de la part des ministères.

Enfin, les jeunes sont moins concernés que leurs aînés par la pratique du télétravail, cette dernière étant moins pratiquée dans la fonction publique que dans le secteur privé.

Face aux enjeux présents et à venir auxquels elle est confrontée, il est donc impératif que la fonction publique de l'État puisse construire un plan coordonné et ambitieux, portant sur tous les aspects d'attractivité et de fidélisation des jeunes.

Recommandation n° 5. (DGAFP) En 2025, définir et mettre en œuvre une stratégie dédiée spécifiquement au recrutement des jeunes, fondée sur une GPEEC de l'emploi de l'État.

ANNEXES

Annexe n° 1.	sources, avertissements méthodologiques et définitions.....	95
Annexe n° 2.	effectifs physiques de la fonction publique de l'État au 31 décembre 2022.....	96
Annexe n° 3.	évolution de la part des emplois de catégories A, B et C dans l'effectif (stock) de la fonction publique de l'État (fonctionnaires et contractuels) en 2002, 2007, 2012, 2017 et 2022 (%).....	97
Annexe n° 4.	proportion des emplois de catégories A, B et C, en 2002, 2007, 2012, 2017 et 2022, parmi le flux des recrutés externes dans la fonction publique de l'État (%).....	98
Annexe n° 5.	recensement des situations autorisant légalement le recours par l'administration au recrutement de contractuels sur des emplois permanents	99

Annexe n° 1. sources, avertissements méthodologiques et définitions

Sources : le Système d'information sur les agents des services publics (Siasp), produit par l'Insee à partir de 2009, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique.

Le champ de la présente enquête porte sur les postes principaux au 31 décembre 2022. Il s'agit, pour chaque agent, du poste actif et non annexe qu'il occupe à cette date (le plus rémunérateur s'il en occupe plusieurs). Un poste est actif s'il donne lieu à une rémunération d'activité ; il est non annexe si cette rémunération et le volume de travail associé sont suffisants.

Le champ est la France hors Mayotte.

Avertissements méthodologiques : jusqu'à l'exercice 2021, Siasp était principalement alimenté par les fichiers mensuels de paie pour les agents relevant de la fonction publique de l'État (FPE), par le recensement des agents de l'État (RAE) pour les militaires, et par les déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour les agents relevant de la fonction publique territoriale (FPT), de la fonction publique hospitalière (FPH), et d'une partie de la FPE. En outre, depuis 2017, une part croissante des données de Siasp provenait des déclarations sociales nominatives (DSN), se substituant progressivement aux autres sources.

En 2022, conformément au décret n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative, la quasi-totalité des employeurs de la fonction publique a basculé son système de déclaration en déclarations sociales nominatives (DSN). Les employeurs ont à cette occasion pu revoir leurs systèmes d'information et de déclaration et en conséquence modifier potentiellement leur comportement déclaratif. Dans ce contexte de changement de sources d'information, l'Insee a engagé une refonte des traitements statistiques réalisés sur l'emploi et les rémunérations des agents de la fonction publique et en a ajusté les concepts. Les données de l'exercice 2021 ont été recalculées en utilisant le même applicatif et les mêmes concepts que pour 2022 afin de présenter des évolutions annuelles le plus cohérentes et le plus homogènes possible entre les exercices 2021 et 2022 pour la mesure des entrées et des sorties 2022. En revanche, cette nouvelle estimation 2021 ne neutralise pas les changements déclaratifs survenus avec le passage à la DSN. Ce sont les anciens niveaux 2021 qui sont utilisés pour mesurer les mouvements entre 2020 et 2021, afin de rester à champ constant. Le principal changement conceptuel lié à la refonte est la prise en compte de la multi-activité dans les secteurs public et privé. Dans les publications précédentes, le poste principal au 31 décembre d'un agent était déterminé parmi les postes actifs et non annexes occupés au 31 décembre dans le secteur public uniquement. Pour les années 2021 et 2022, le poste principal au 31 décembre d'un agent est déterminé parmi les postes actifs et non annexes occupés au 31 décembre à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé.

Définitions :

- les entrants dans la fonction publique de l'État une année N sont les agents en poste au 31 décembre N dans la fonction publique de l'État, mais absents au 31 décembre N-1. Symétriquement, les sortants sont les personnes occupant un poste au 31 décembre N-1 dans la fonction publique, mais pas au 31 décembre N.
- le taux de rotation est égal à la moyenne des taux d'entrée et de sortie, le taux d'entrée (respectivement de sortie) étant calculé comme le rapport entre le nombre d'entrants (respectivement de sortants) et le nombre moyen d'agents sur la période (ici, moyenne des effectifs au 31/12/2021 et au 31/12/2022). Taux de rotation = $(\text{entrants} + \text{sortants}) / (\text{effectifs fin 2021} + \text{effectifs fin 2022})$.

**Annexe n° 2. effectifs physiques de la fonction publique de l'État
au 31 décembre 2022**

Non destiné à la contradiction

<i>Administration</i>	Effectifs (en milliers)	Structure (en %)
<i>Ensemble de la fonction publique de l'État</i>	2 542,2	100
<i>Éducation nationale, jeunesse, sports, enseignement supérieur, recherche et innovation</i>	1465,2	58
<i>Justice</i>	95,7	4
<i>Culture</i>	24,4	1
<i>Transition écologique et cohésion des territoires</i>	67,2	3
<i>Armées</i>	290,1	11
<i>Ministères économiques et financiers</i>	142,8	6
<i>Intérieur et outre-mer</i>	302,4	12
<i>Ministères sociaux</i>	94,2	4
<i>Agriculture et alimentation</i>	45	2
<i>Europe et affaires étrangères</i>	3,9	0
<i>Services du Premier ministre</i>	11,3	0

Source : DGAFP, rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2024

Annexe n° 3. évolution de la part des emplois de catégories A, B et C dans l'effectif (stock) de la fonction publique de l'État (fonctionnaires et contractuels) en 2002, 2007, 2012, 2017 et 2022 (%)

	2002	2007	2012	2017	2022
<i>Catégorie A</i>	44,3	49,7	54,6	56,0	56,3
<i>Catégorie B</i>	24,5	26,8,	25,2	23,8	23,4
<i>Catégorie C</i>	31,2	23,5	20,1	20,3	20,3
<i>Total</i>	100	100	100	100	100

Source : DGAFP, RAEFP 2004, 2008, 2013, 2014, 2019, 2024.

Lecture : 56,3 % des agents de la FPE sont agents publics de catégorie A en 2022.

Annexe n° 4. proportion des emplois de catégories A, B et C, en 2002, 2007, 2012, 2017 et 2022, parmi le flux des recrutés externes dans la fonction publique de l'État (%)

	2002	2007	2012	2017	2022
<i>Catégorie A</i>	60,2	70,3	66,4	71,4	70,7
<i>Catégorie B</i>	10,7	17,5	16,0	13,8	15,7
<i>Catégorie C</i>	29,1	12,2	17,6	14,8	13,6
Total	100	100	100	100	100

Source/note : DGAFP, RAEFP 2004, 2008, 2013, 2014, 2019, 2024.

Lecture : 70,7 % des agents recrutés à titre externe de la FPE en 2022 le sont en catégorie A.

Annexe n° 5. recensement des situations autorisant légalement le recours par l'administration au recrutement de contractuels sur des emplois permanents

- l'ensemble des emplois permanents au sein des établissements publics de l'État, à l'exception des emplois pourvus par les personnels de la recherche (1° de l'article L. 332-1 du CGFP) ;
- lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (1° de l'article L. 332-2 du CGFP). Ces recrutements sont réservés à des types d'emplois qui ne correspondent pas à des fonctions classiques de l'administration pour lesquelles existent déjà des corps de fonctionnaires ;
- lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient (2° de l'article L. 332-2 du CGFP), notamment :
 - lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles ;
 - lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir à l'issue d'un certain délai lors de la procédure de recrutement.
- lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires (3° de l'article L. 332-2 du CGFP). Cela concerne les recrutements sur les métiers pour lesquels une période de formation donnant lieu à titularisation n'est pas requise ;
- pour répondre à un besoin permanent dont les fonctions impliquent un service à temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % (article L. 332-3 du CGFP) ;
- pour remplacer de manière momentanée un fonctionnaire ou un agent contractuel absent (article L. 332-6 du CGFP) ou pour faire face à une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article L. 332-7 du CGFP).