

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

LA FORMATION CONTINUE DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Confrontée à un problème démographique aigu et à l'évolution de ses missions, la Fonction publique devrait faire jouer à la formation continue un rôle de plus en plus important. Mais que sait-on des pratiques de formation dans ce secteur, notamment au regard du secteur privé ? Si les disparités sont de même nature, l'accès à la formation y est globalement moins sélectif. Le « statut » de fonctionnaire n'explique pas à lui seul cette spécificité. La Fonction publique recouvre des modes de gestion de la main-d'œuvre, des profils d'agents et des métiers divers, que reflètent les modalités et les contenus de formation.

Dans des rapports récents sur la Fonction publique, la formation continue est présentée comme un des vecteurs essentiels de la modernisation de l'État et un levier de la « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » (GPEC). Ainsi, face à l'évolution des missions de la Fonction publique et aux départs en retraite massifs auxquels elle aura à faire face à l'horizon 2010, le rapport Cieutat invite à repenser la formation initiale et continue des fonctionnaires pour « *lisser et organiser autrement les recrutements* » et « *faire de la formation continue une obligation prise en compte dans le déroulement de la carrière* ». Accompagné par des accords cadres triennaux, le droit à la formation des fonctionnaires a progressivement doté les agents d'outils similaires à ceux des salariés du secteur privé : congé de formation, bilan professionnel, congé de restructuration... Cependant, l'usage qui est fait de ces outils est étroitement lié aux finalités des politiques de formation et aux contraintes qui pèsent sur les salariés dans chacun des secteurs.

Alors que les disparités d'accès à la formation – au détriment des moins dotés scolairement – sont pointées comme une faiblesse du système de formation initié par la loi de 1971, les agents de la Fonction publique, qui représentent en France un quart des salariés, semblent mieux lotis. Cela ne signifie pas pour autant que la générosité de la politique de formation dans la Fonction publique en soit la seule cause, ou que les modalités et les contenus de formation soient radicalement différents entre secteur privé et secteur public.

LES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE SE FORMENT PLUS QUE LES SALARIÉS DU PRIVÉ

D'après les données de l'enquête « Formation continue 2000 » (cf. encadré page 4), le taux d'accès à la formation continue des agents de la Fonction publique est nettement supérieur à

TAUX D'ACCÈS À LA FORMATION

	Agents de la fonction publique	Salariés du privé
Selon l'âge		
De 15 à 24 ans	47 %	35 %
De 25 à 39 ans	49 %	34 %
De 40 à 49 ans	47 %	31 %
50 ans et plus	38 %	24 %
Selon le sexe		
Homme	46 %	32 %
Femme	46 %	31 %
Selon le niveau de diplôme		
Bac+3 et plus	57 %	54 %
Bac+2	58 %	50 %
Bac	50 %	40 %
CAP ou BEP	40 %	29 %
BEPC	42 %	28 %
Aucun diplôme	24 %	18 %
Selon le statut de l'emploi		
Titulaire - CDI	48 %	32 %
Contractuel - CDD, intérim	40 %	27 %
Emplois aidés	47 %	59 %
Selon la catégorie socioprofessionnelle		
Cadres	55 %	53 %
Professions intermédiaires	55 %	46 %
Employés	39 %	30 %
Ouvriers	30 %	21 %
Ensemble	47 %	32 %

Proportions de personnels ayant suivi au moins une formation d'au moins trois heures entre janvier 1999 et février 2000.

Source : enquête « Formation continue 2000 ». Traitement : Céreq.

celui des salariés du privé : 47 % contre 32 %. Il est particulièrement élevé dans la Fonction publique d'État (FPE) et la Fonction publique hospitalière (FPH) où il atteint 50 %, alors que dans la Fonction publique territoriale (FPT) il est plus proche de celui du secteur privé (39 %). En outre, les agents formés déclarent le plus souvent n'avoir effectué qu'une seule formation dans la FPT et le secteur privé, tandis que la moitié en ont suivi plusieurs dans la FPE et la FPH.

Non seulement les agents de la Fonction publique accèdent davantage à la formation que les salariés du privé, mais ils suivent des formations en moyenne plus longues. Si 60 % d'entre elles durent moins de 24 heures (environ trois jours) dans les deux secteurs, les formations d'une à deux semaines sont plus fréquentes dans la Fonction publique. Au total, les agents de la Fonction publique passent en moyenne 201 heures en formation sur quatorze mois, contre 143 heures pour les salariés du privé.

Mais ce sont surtout les durées longues de formation qui distinguent le public du privé. Ceci n'est pas surprenant compte tenu des objectifs initiaux de la formation professionnelle dans la Fonction publique, rappelés en préambule de l'accord-cadre du 22 février 1996 : la promotion sociale et la préparation des concours internes. Dans le public comme dans le privé, un quart des personnes ont suivi moins de 16 heures de formation sur quatorze mois. Le temps total médian passé en formation est de 39 heures dans la Fonction publique et 32 heures dans le secteur privé, soit une différence relativement faible correspondant à peu près à une journée. En revanche, le quart des salariés du privé ont suivi plus de 64 heures de formation sur quatorze mois, alors que le quart des agents de la Fonction publique en ont suivi plus de 78. Cet écart est principalement dû à la FPH dont la plupart des agents effectuent entre 40 et 150 heures de formation sur quatorze mois et, dans une moindre mesure, à la FPE où 18 % des agents ont suivi plus de 150 heures de formation (cf. graphique ci-dessous).

Ainsi, les agents de la Fonction publique accèdent plus largement à la formation que leurs homologues du privé, et une part d'entre eux y passe nettement plus de temps.

DES DISPARITÉS D'ACCÈS DE MÊME NATURE... MAIS DE MOINDRE AMPLEUR

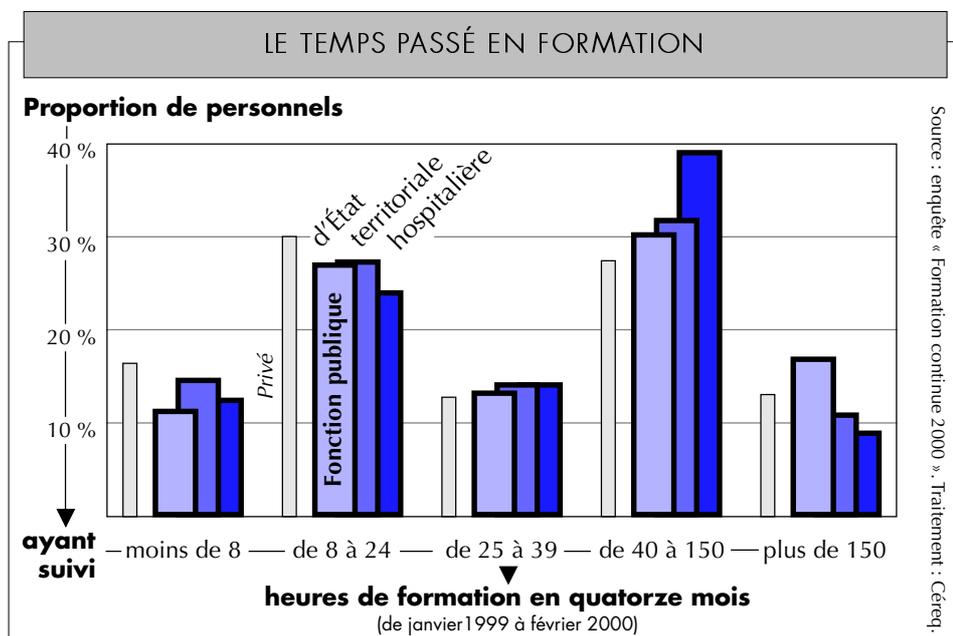
La participation à la formation est systématiquement plus élevée dans la Fonction publique, quel que soit le critère retenu (à l'exception des personnels bénéficiant d'un contrat aidé, cf. tableau page 1). Ainsi, un bachelier sur deux a suivi une formation dans la Fonction publique contre deux sur cinq dans le secteur privé. Mais on y retrouve des disparités de même nature : les agents se forment d'autant plus qu'ils sont diplômés, cadres plutôt qu'ouvriers ou employés, titulaires plutôt que contractuels, et âgés de moins de 50 ans. Ces disparités sont toutefois nettement moins importantes dans le secteur public.

La structure de l'emploi par catégories socioprofessionnelles explique sans doute en partie le plus fort accès global à la formation dans la Fonction publique : les cadres et les personnels exerçant une profession intermédiaire – catégories qui se forment beaucoup, aussi bien dans le privé que le public – représentent environ la moitié des effectifs de la Fonction publique contre le tiers de ceux du privé. Dans la FPT, où la répartition des personnels par niveau de diplôme et catégorie d'emploi est similaire à celle du privé, le comportement des agents semble d'ailleurs plus proche de celui des salariés du privé que de celui des agents des autres fonctions publiques.

La répartition par âge des agents de la Fonction publique est très différente de celle des salariés du privé (cf. graphique page ci-contre). Cependant l'accès à la formation selon ce critère l'est moins. À tout âge les salariés du privé accèdent certes moins à la formation mais, dans le privé comme dans le public, le taux d'accès à la formation se maintient sensiblement au même niveau jusqu'à environ 50 ans. Bien que la participation à la formation chute ensuite, les agents de la Fonction publique ayant entre 50 à 54 ans sont encore 43 % à se former contre 27 % des salariés du même âge dans le secteur privé.

La différence d'accès à la formation entre Fonction publique et secteur privé s'explique ainsi pour partie par la vérification de ce qui constitue désormais un adage : « la formation va à la formation ». Cette différence semble moins liée au statut de « fonctionnaire » ou à la plus grande prodigalité du secteur public, qu'à la spécificité des métiers et des fonctions qu'il recouvre. En effet, les agents exerçant une fonction d'enseignement, de santé ou d'information représentent la moitié des effectifs dans la Fonction publique et sont 50 % à accéder à la formation. Dans le secteur privé, la production, occupe un quart des salariés qui ont un taux d'accès à la formation de 23 %.

Ces divers constats tendent à montrer que l'accès à la formation ne peut être analysé comme une simple décision



rationnelle d'investissement, dont l'amortissement serait lié à l'âge du travailleur, mais invitent à en rechercher plus largement les ressorts dans les politiques de gestion de main-d'œuvre, les activités de travail, voire dans les stratégies individuelles.

Si les agents de la Fonction publique accèdent davantage à la formation, se forment-ils autrement que les salariés du privé ?

CONTENU DES FORMATIONS : PLUS DE SIMILARITÉS QUE DE DIFFÉRENCES...

En fait, les contenus et les modalités des formations semblent plus similaires que différents entre la Fonction publique et le secteur privé : ce sont essentiellement des stages financés par l'employeur, visant l'adaptation à l'emploi.

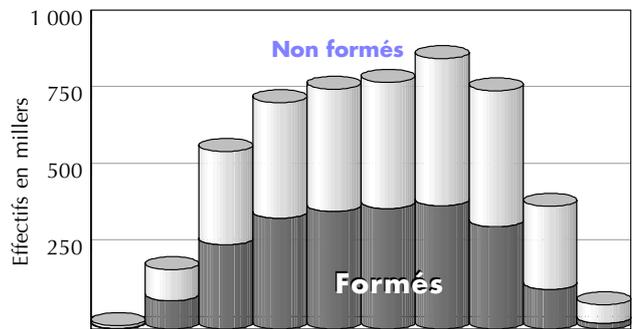
Les stages ou les cours représentent en effet 80 % des formations réalisées dans la Fonction publique. Cette formule traditionnelle est également dominante dans le secteur privé, bien qu'elle y soit inférieure de 10 points. Plus précisément, la part des stages semble croître avec le niveau de qualification des emplois : ils représentent 75 % des formations dans la FPT, et 80 % dans la FPE – que l'on prenne ou non en compte les formations suivies par les personnels du secteur de l'éducation. Globalement, un tiers des stages sont dédiés à des formations pédagogiques d'éducateurs et de formateurs ou à des formations médico-sociales. Les « formations en situation de travail » représentent un quart des formations suivies dans la FPT, soit autant que dans le secteur privé. Elles ont le plus souvent pour objet la bureautique ou l'informatique. Enfin, l'auto-formation ne représente qu'une part modeste (4 %) des formations dans la Fonction publique, comme dans le secteur privé, bien qu'elle soit particulièrement pratiquée par les personnels de l'éducation : 9 % d'entre eux déclarent avoir suivi une auto-formation.

Dans la Fonction publique, comme dans le privé, les personnels déclarent attendre principalement des formations qu'ils suivent une « adaptation à l'emploi ». C'est là de loin l'objectif le plus fréquent : il est associé à trois formations sur quatre. Il faut cependant noter que cet objectif peut recouvrir des motivations plus diverses dans la Fonction publique compte tenu de la spécificité de certaines formations dans ce secteur, telles les formations avant titularisation (dites « formations initiales » par opposition à la formation postérieure à la titularisation dite « formation continue »). Par ailleurs, occuper un nouvel emploi constitue le principal objectif de 7 % des formations parmi lesquelles sont sans doute déclarées les préparations aux concours.

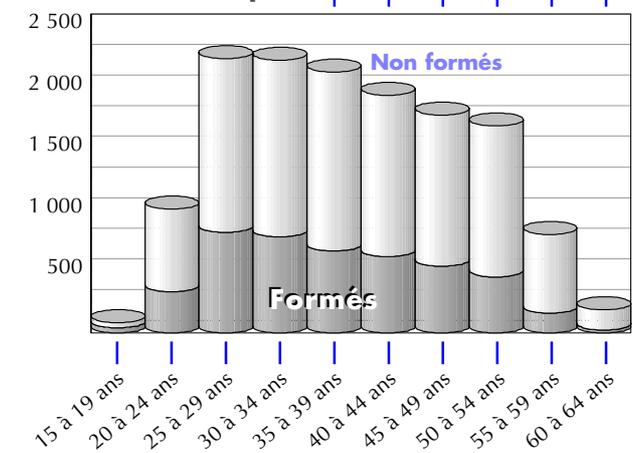
La Fonction publique recouvre une grande diversité de métiers et de fonctions ce qui se traduit par un éparpillement des spécialités de formation suivies par les agents. Comme dans le secteur privé, le principal poste concerne les formations à l'informatique ; elles représentent 15 % des formations, essentiellement dédiées à la bureautique et à l'utilisation de logiciels. Viennent ensuite les formations plus spécifiquement liées aux métiers exercés dans chacun des secteurs : les formations pédagogiques de formateurs et d'éducateurs ainsi que les formations médico-sociales qui chacune représente un peu plus de 13 % des formations dans la Fonction publique. Dans le secteur privé, ces formations liées aux métiers portent sur

EVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNELS FORMÉS EN FONCTION DE LEUR ÂGE

Dans la Fonction publique



Dans le secteur privé



Source : enquête « Formation continue 2000 ». Traitement : Céreq.

les techniques industrielles, le commerce et la vente. Enfin, les formations relevant des ressources humaines et de l'encadrement, encouragées par le ministère de la Fonction publique dans le cadre de la mise en œuvre de la « GPEC », représentent 12 % des formations (contre 9 % dans le privé). Les formations générales et disciplinaires, ainsi que celles portant sur l'économie, la gestion ou le droit, représentent chacune 9 % des formations dans la Fonction publique.

Au total, le croisement des différentes dimensions des formations – durée, spécialité, attente – et des caractéristiques des formés – âge, catégorie et statut – permet de repérer deux grands groupes de formation :

- Les formations centrées sur les « cœurs de métier », ayant pour objectif l'adaptation à l'emploi d'agents titulaires.
- Les formations longues, générales et disciplinaires, visant un changement d'emploi ou l'obtention d'un diplôme, qui concernent des agents plutôt jeunes ou non titulaires et finançant en partie eux-mêmes leur formation.

... MAIS DES SIMILARITÉS QUI MASQUENT DES RAPPORTS PLUS CONTRASTÉS À LA FORMATION

Dans le privé comme dans le public, l'employeur est le financeur principal des trois quarts des formations à visée pro-

fessionnelle. Cependant, seuls 21 % des agents de la Fonction publique, contre 34 % de leurs homologues du privé, déclarent que les formations qu'ils suivent leur ont été imposées. Cet écart ne semble pas lié au niveau de qualification des emplois puisqu'un quart seulement des agents de la FPT, dont les niveaux de qualification sont similaires à ceux des salariés du privé, se sont vu imposer leurs formations. De même, 40 % des agents de la Fonction publique, pour seulement 24 % des salariés du privé, déclarent que l'initiative de leurs formations leur revient entièrement. Dans ce domaine, on n'observe pas de différence significative entre les différentes fonctions publiques, le comportement des agents de la FPT étant au diapason des autres agents du secteur public.

Ainsi, l'apparente similarité des modalités de formation pourrait masquer des rapports à la formation plus contrastés selon les secteurs d'emploi. Les formations sont plus souvent déclarées comme étant imposées dans le secteur privé que dans la Fonction publique où les agents, mieux informés de leurs droits, les exercent peut-être davantage.

Forme de régulation sociale dans un processus de modernisation de l'État et support de la diffusion du savoir, la formation continue pourrait être au cœur des transformations qui affectent la Fonction publique dans ses missions et sa gestion interne. Ces enjeux, posés dans les rapports officiels, mêlent étroitement les dimensions managériales et économiques de la formation. Ils laissent pourtant dans l'ombre au moins une question cruciale si la formation continue doit être mobilisée, au côté des recrutements, pour faire face au défi démographique auquel va être confrontée la Fonction publique : comment rendre conciliables les objectifs de la « GPEC » avec les principes qui régissent actuellement les mobilités ? En effet, si l'acquisition de compétences par la voie de la formation continue est plus aisée dans la Fonction publique que dans le secteur privé, elle a néanmoins peu de chance de s'y traduire par une mobilité verticale, le concours et l'ancienneté demeurant les deux principaux leviers de l'ascension professionnelle.

Coralie Perez (Céreq).

POUR EN SAVOIR PLUS

- *Fonctions publiques : enjeux et stratégies pour le renouvellement*, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, Commissariat général du Plan, La Documentation française, mars 2000.
- *La formation des agents de l'État en 1999. Enquête statistique sur les actions de formation réalisées par les ministères en faveur des agents de l'État*, Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, volumes 1 et 2, avril 2001.
- « Fonction publique et formation : approche comparative », H. Lenoir, *Actualité de la formation permanente*, n° 140, janvier-février 1996.

L'ENQUÊTE « FORMATION CONTINUE 2000 »

Les données présentées dans ce *Bref* sont issues de l'enquête Formation continue 2000, complémentaire à l'enquête Emploi réalisée par l'INSEE en mars 2000. Elle a été conçue par le Céreq et l'INSEE, dans le cadre d'un partenariat avec le Commissariat général du Plan, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, la Direction de la programmation et du développement du ministère de l'Éducation nationale et le secrétariat d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle.

Formation continue 2000 a été réalisée auprès d'un échantillon de 28 700 personnes âgées de moins de 65 ans, qui avaient achevé leur formation initiale et n'effectuaient pas leur service militaire au moment de l'enquête. Ces personnes ont été interrogées, sous forme d'entretiens en face à face, sur les formations suivies après leur sortie du système scolaire, avec un questionnement plus détaillé sur les quatorze mois précédant la date de l'enquête. Elle permet notamment d'analyser les « **taux d'accès à la formation continue** » des différentes catégories de salariés, c'est-à-dire les proportions de personnes ayant suivi au moins une action de formation d'au moins trois heures – quels que soient le but (explicitement professionnel ou plus personnel) et les modalités (stages, alternance, formation en situation de travail ou auto-formation) – entre janvier 1999 et février 2000.

Dénombrer les agents de la « nébuleuse publique », pour reprendre une expression de François de Singly et Claude Thélot dans *Gens du privé, gens du public : la grande différence* (Dunod, 1988), n'est pas une tâche aisée comme en témoigne le dernier rapport de l'Observatoire de l'emploi public. Aussi la démarche entreprise ici demeure-t-elle exploratoire et perfectible. Le nombre d'agents de la Fonction publique a été estimé à partir de l'enquête Emploi de l'INSEE, sur la base de la catégorie juridique et l'activité des établissements employant les personnes interrogées. L'activité économique dont relevait leur emploi et leur profession a été utilisée pour repérer la Fonction publique dont relevait chaque agent. Au total, le nombre d'agents de la Fonction publique a été estimé à 5 260 000 qui se répartissent comme suit : 2 873 000 dans la Fonction publique d'État (y compris les enseignants de l'enseignement privé), 1 553 000 dans la Fonction publique territoriale et près de 833 000 dans la Fonction publique hospitalière. Entre janvier 1999 et février 2000, plus de 2 400 000 de ces agents ont suivi au total autour de 4 350 000 actions de formation de plus de trois heures.

Les données présentées dans ce *Bref* sont issues d'un rapport (*La formation des agents de la fonction publique*, C. Lowezanin, C. Perez, Céreq, janvier 2002) réalisé à la demande d'une instance du Conseil national de l'évaluation sur la politique de formation des agents de l'État.