

La fonction publique en début de vie active, des chemins diversifiés vers la stabilisation



Olivier JOSEPH
(Céreq)

La fonction publique a représenté une opportunité d'emploi pour 27% des jeunes de la Génération 2010 en début de vie active. Pour la moitié d'entre eux, l'emploi public aura prédominé au cours de leurs sept premières années de vie professionnelle. La première expérience dans le secteur est à 80% sur CDD, devenu la norme des premières embauches, comme dans le privé. La stabilisation statutaire y est en revanche plus lente. Les spécificités de chacun des versants de la fonction publique nuancent ces tendances. Ainsi, la fonction publique d'État recrute plus de diplômés du supérieur et les stabilise davantage. Le versant hospitalier privilégie les CDI alors que dans la territoriale, aux emplois moins qualifiés, le CDD reste dominant.



FONCTION PUBLIQUE
FORME D'EMPLOI
TRAJECTOIRE
D'INSERTION
ENQUÊTE GÉNÉRATION
2010
PRATIQUE DE GRH
STATUT
INÉGALITÉ SALARIALE

En 2019, la fonction publique est un secteur qui emploie plus de 5,6 millions de salariés, soit l'équivalent d'un emploi sur cinq. Depuis une quinzaine d'années, il est marqué par un rythme soutenu de réformes. Parmi les évolutions les plus récentes, la création du CDI de droit public et la mise en place des règles d'accès au CDI pour les CDD de plus de 6 ans accompagnent une modification des formes d'emplois, combinant emplois statutaires et contractuels.

Malgré des plans successifs de résorption de la précarité *via* des dispositifs de titularisation (loi Sauvadet de 2012 par exemple), un agent sur cinq est aujourd'hui contractuel et dispose, dans la majorité des cas, d'un contrat à durée déterminée. Représentant 14% des agents, les moins de 30 ans, classe d'âge alimentant au premier chef les entrées dans le secteur, constituent la principale catégorie de main-d'œuvre concernée par ces transformations.

Comment les évolutions des normes d'emploi dans le secteur affectent-elles le parcours des jeunes entrants sur le marché du travail ? Comment varient ces parcours selon qu'il s'agit de la fonction publique d'État (FPE), de la territoriale (FPT) ou de l'hospitalière (FPH) ? L'augmentation des CDD comme instrument de gestion de l'activité interroge les trajectoires des jeunes concernés par des expériences dans la fonction publique : se soldent-elles par un ancrage dans ce secteur et dans quelle proportion ? À défaut,

ces expériences sont-elles bénéfiques pour la suite de la carrière ? Existe-il des disparités selon les qualifications de l'emploi et les niveaux de formation initiale ?

Les données issues de l'interrogation en 2017 de la Génération 2010 permettent de retracer les trajectoires professionnelles de jeunes ayant travaillé dans la fonction publique au cours de leurs sept premières années de vie active. Des sous-espaces d'emploi se dessinent selon les trois versants de la fonction publique, mettant en lumière une pratique commune d'usage de CDD mais d'intensité variable.

Une entrée précoce dans la fonction publique

Parmi les 658 000 jeunes de la Génération 2010 ayant occupé un emploi au cours de leurs sept premières années de vie professionnelle, 27% ont travaillé dans la fonction publique. Plus de la moitié d'entre eux (55%) ont occupé cet emploi dès leur première année sur le marché du travail, alors que seuls 7% l'ont obtenu après cinq ans.

Ce passage par la fonction publique correspond à différents types d'enchaînements de situations dans la trajectoire. Si pour un quart des jeunes concernés il a lieu immédiatement après la fin des études, il succède à une période de chômage dans 34% des cas, ou à de l'inactivité ou de la formation (19%). →



1 Méthodologie

Les enquêtes Génération du Céreq permettent de retracer les itinéraires professionnels de l'ensemble des jeunes (du non-diplômé au docteur) ayant quitté le système éducatif une même année. L'étude présentée ici porte sur les données de l'enquête 2017 auprès de la Génération 2010. Elle permet d'isoler, parmi les 658 000 jeunes ayant occupé au moins un emploi au cours de leurs sept premières années de vie active, les 27 % qui ont vécu une expérience dans le secteur de la fonction publique. Un calendrier mensuel d'activité est constitué à partir de leurs déclarations (emploi, chômage, inactivité, formation), accompagné d'informations sur les caractéristiques de leur emploi le cas échéant (secteur d'activité, profession, contrat, rémunération...).

À partir de ces éléments, une classification ascendante hiérarchique a permis d'élaborer une première typologie pour construire les parcours-types des jeunes passés dans la fonction publique. Chaque mois est caractérisé par un des sept états suivants : en emploi (dans le privé, dans la FPE, dans la FPT ou dans la FPH), au chômage, en formation, en inactivité.

Une seconde typologie, ciblée sur les individus appartenant aux trois classes d'ancrage dans un versant de la fonction publique, affine la première afin d'illustrer les spécificités des trajectoires en termes de statuts d'emploi. Six situations sont répertoriées mensuellement : en CDI, fonctionnaire, en CDD, au chômage, en formation, en inactivité. Trois classes caractérisent les formes de dominantes statutaires dans les parcours : titulaire, contractualisation à durée indéterminée et CDD.

FPE • Fonction publique d'État
FPT • Fonction publique territoriale
FPH • Fonction publique hospitalière

Il fait plus rarement directement suite à une expérience professionnelle dans le secteur privé, après un contrat temporaire (14 %) ou un CDI (8 %).

En moyenne, 21 mois se sont écoulés entre la sortie du système scolaire et la première embauche dans la fonction publique. De fait, nombre de jeunes intègrent le secteur déjà porteurs de savoirs et compétences professionnels mis en pratique puisque 45 % ont déjà connu une expérience antérieure dans le secteur privé.

... empreinte de précarité lors du premier emploi

La fonction publique est le premier employeur de 15 % des jeunes (cf. Tableau 2). Parmi eux, 46 % ont été accueillis dans la FPE, les autres se

répartissant à part égale dans la FPT ou la FPH (27 % dans les deux cas). L'accès est plus rapide dans la FPH et la FPE que dans la FPT. Il intervient la première année sur le marché du travail dans respectivement 92 %, 83 % et 76 % des cas.

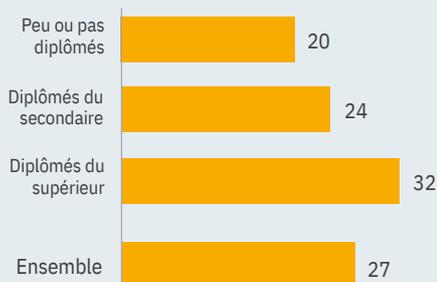
Les diplômés du supérieur sont proportionnellement plus nombreux à démarrer leur vie professionnelle dans la fonction publique. Ils sont 20 % dans ce cas, soit 11 points de plus que les jeunes peu ou pas diplômés. Cet écart résulterait d'une sélectivité plus sévère ou d'une concurrence accrue, les différents versants de la FP (FPE et FPH en particulier) proposant davantage d'emplois qualifiés que le secteur privé et édictant des conditions strictes de prérequis en matière de diplôme dans leurs recrutements [1]. Le cas des diplômés réglementés dans la FPH est emblématique, conduisant à limiter fortement les possibilités d'accès aux jeunes sans diplôme, les restreignant à un volant d'emplois non qualifiés plus réduit ou les obligeant à passer par un complément de formation préalable. En conséquence, l'accès dans le secteur est plus difficile et tardif pour ces derniers.

Le recours aux contrats temporaires est plus massif dans la fonction publique que dans le secteur privé. En effet, 79 % des jeunes sont embauchés en contrat temporaire dans la FP, contre 64 % de ceux ayant débuté leur parcours dans le secteur privé ; 14 % l'intègrent directement par le statut de fonctionnaire et 7 % débutent avec un CDI.

Dans la FPT, 91 % des premiers emplois sont précaires, et les jeunes sont également concernés quel que soit leur niveau d'études. Dans les autres versants les taux sont plus faibles : 76 % dans la FPE et 73 % dans la FPH. Les diplômés du supérieur y bénéficient par ailleurs d'une position plus enviable que les jeunes moins diplômés.

2 L'emploi dans la fonction publique au cours des sept premières années de vie active (%)

A travaillé dans la FP au cours des sept premières années de vie active¹ :



	Premier emploi dans la FP ¹	...dont emploi temporaire	Travaille dans la FP à l'automne 2017 ²	Durée moyenne en emploi dans la FP (mois)
Peu ou pas diplômés	9	92	13	30
Diplômés du secondaire	11	88	14	38
Diplômés du supérieur	20	71	22	51
Ensemble	15	79	17	43

¹ Champ : ensemble des jeunes ayant eu un emploi au cours des sept premières années de vie active.

² Champ : ensemble des jeunes en emploi à l'automne 2017.

Lecture : 92 % des jeunes peu ou pas diplômés ayant occupé leur premier emploi dans la fonction publique étaient en emploi temporaire.

Source : Céreq, enquête 2017 auprès de la Génération 2010.

Des trajectoires diversifiées selon les versants

Pour appréhender la place de l'employeur public dans les débuts de vie active, une première typologie des trajectoires professionnelles a été construite. Elle concerne les 27 % de jeunes passés par ce secteur au cours de leurs sept premières années sur le marché du travail.

La fonction publique tient une place plus que prépondérante dans le parcours de la moitié d'entre eux. Trois classes caractérisent les jeunes arrivés durablement à l'un des versants : **parcours FPE** (25 % des jeunes), **parcours FPH** (14 %) et **parcours FPT** (12 %). Deux autres classes distinguent ceux pour lesquels la fonction publique n'a été qu'une expérience transitoire dans un parcours dominé par l'emploi dans le secteur marchand (**parcours Privé** – 38 %) ou un parcours aux marges de l'emploi (**Marges de l'emploi** – 11 %).

La classe **parcours FPE** se compose à 57 % de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, avec une dominante féminine. Six jeunes sur dix ont intégré la fonction publique l'année suivant la fin de leurs études, celle-ci constituant le premier employeur de 65 % d'entre eux. Ils y ont travaillé en moyenne durant 67 mois, soit 85 % de leur temps passé en emploi.

Dans la classe **parcours FPH** la surreprésentation des jeunes femmes (84 %) et des diplômé(e)s de l'enseignement supérieur (72 %) est encore plus marquée que dans la précédente. L'occurrence du secteur dès les premiers mois de vie active est plus massive et, en moyenne, la durée l'emploi plus conséquente avec 89 mois (95 % de leur temps en emploi).

La classe **parcours FPT**, plus masculine, regroupe des jeunes moins diplômés : la part de ceux sortis de l'enseignement supérieur n'atteint pas 50 %. Ils accèdent plus tardivement à la fonction publique et, pour un jeune sur sept, la première embauche dans le secteur survient après 36 mois. Le poids du chômage est légèrement plus fort dans leur parcours.

La classe **parcours Privé** caractérise les jeunes dont l'emploi public occupe une place marginale dans la trajectoire. Celui-ci a duré en moyenne 15 mois et ne représente que 25 % de l'expérience globale en emploi. Il se positionne principalement soit en début de vie active, soit au cours de l'année 2017. Comparés aux jeunes des trois classes marquées par un ancrage dans l'un des versants, la part du temps passé en emploi est moindre (-20 points) et le chômage bien plus fréquent (21 mois contre 5 mois).

Enfin, les jeunes de la dernière classe **Marges de l'emploi** se démarquent des jeunes précités. Sor-

tis aux trois quarts de l'enseignement secondaire, ils passent aussi en moyenne moins de temps dans l'emploi public (21 mois), mais également moins de temps en emploi quel que soit l'employeur (39 mois contre 62 mois en moyenne). L'importance de la reprise d'études et de la formation, qui occupent 31 % du temps de leur trajectoire, est un autre trait majeur de leur parcours, alors que le chômage ne représente que 11 % de ce temps. Prenant forme essentiellement en milieu de trajectoire après la période d'insertion, l'emploi public tiendrait lieu pour les uns d'une opportunité et pour d'autres d'une remédiation.

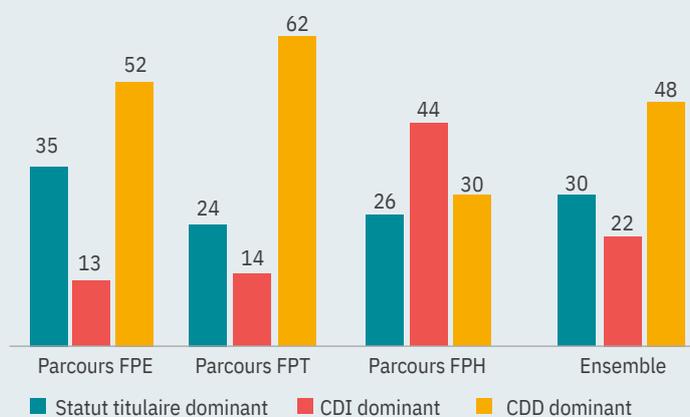
L'accès à la stabilité conditionné par le niveau de diplôme et le versant de la FP

Si le premier contrat est majoritairement temporaire et parfois de courte durée, les transitions vers l'emploi stable – statutaire ou contractuel à durée indéterminée – concernent 48 % des individus. C'est essentiellement le cas au sein de la classe **parcours FPH** (78 %), et le fait de presque quatre jeunes sur dix dans les deux autres classes. L'effet du diplôme semble jouer pleinement sur l'accès à la stabilité : 58 % des diplômés du supérieur obtiennent un emploi pérenne contre 35 % de leurs homologues moins diplômés.

Cette vision d'ensemble peut être complétée par une analyse des dynamiques de cheminement au sein des trois classes marquées par un ancrage dans l'un des versants de la fonction publique. Trois profils caractérisant la relation d'emploi dominante se dégagent de l'analyse des parcours (cf. Graphique 3) : des parcours dominés par le statut de fonctionnaire, traduisant une pérennisation statutaire relativement rapide (30 % des individus) ; des parcours dominés par le contrat à durée indéterminée, suggérant une pérennisation (22 %) ;



3 Statut dominant selon la classe d'ancrage dans la fonction publique



Lecture : parmi les jeunes de la Génération 2010 ayant eu un parcours essentiellement dans la FPE, 35 % ont été dans une trajectoire dominée par le statut de titulaire.

Champ : ensemble des jeunes ayant réalisé un parcours en emploi principalement dans la fonction publique au cours des sept premières années de vie active.

Source : Céreq, enquête 2017 auprès de la Génération 2010.

4 Caractéristiques de l'emploi à l'automne 2017 (%)

	Travaille dans la fonction publique				Travaille dans le privé					
	% col.	CDI	Titulaire	Salaire médian*	N'a jamais travaillé dans la FP			A travaillé dans la FP		
					% col.	CDI	Salaire médian*	% col.	CDI	Salaire médian*
Diplômé du secondaire	43	27	30	1 500	58	75	1 470	53	58	1 400
Diplômé du supérieur	57	28	51	1 850	42	92	2 000	47	74	1 750
Cadre	23	25	52	2 175	19	94	2 600	17	75	2 200
Profession intermédiaire	40	32	42	1 725	30	85	1 700	39	67	1 580
Ouvrier, employé	37	25	36	1 500	46	75	1 470	43	59	1 400
Ensemble	100	28	42	1 710	100	83	1 600	100	66	1 500
Fonction publique d'Etat		20	48	1 770						
Fonction publique territoriale		17	42	1 550						
Fonction publique hospitalière		49	32	1 775						

* en euros, salaire net, primes incluses.

Lecture : 27 % des diplômés du secondaire en emploi dans la fonction publique à l'automne 2017 sont en CDI. Les diplômés du secondaire représentent 43 % des jeunes en emploi dans la fonction publique à cette date.

Champ : ensemble des jeunes en emploi à l'automne 2017.
Source : Céreq, enquête 2017 auprès de la Génération 2010.

Génération

→ En savoir plus

[1] *L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'Etat 1991-2015*, A. Peyrin, C. Signoretto, L. Joubert, Rapport de recherche Injep-LEST, 2020.

[2] « Qui sont les jeunes qui participent aux concours de la fonction publique et quelles sont leurs motivations », C. Hagège, M. Thuilliez, in *Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique*, édition 2018, DGAFP.

[3] « De la fin des études à l'entrée dans la fonction publique », S. Idmache, in *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2009-2010*, vol.1 Faits et chiffres, DGAFP, Paris, La documentation Française, 2010.

et des parcours dominés par les contrats à durée déterminée (48 % des individus), traduisant une pérennisation en suspens.

Cette segmentation souligne que la succession des contrats temporaires constitue la forme la plus fréquente des parcours inscrits dans la durée dans le secteur de la fonction publique. De plus, au sein de chacun des versants, l'usage des statuts semble relever de logiques propres. Ainsi, dans la classe **parcours FPE**, les trajectoires caractérisées par la position statutaire sont plus nombreuses que dans les deux autres ; *a contrario*, dans la classe **parcours FPT**, les trajectoires sont le plus souvent façonnées par les contrats temporaires. Les trajectoires-types dans la classe **parcours FPB** se singularisent par l'emploi contractuel en CDI.

Des salaires plus avantageux dans le public, sauf pour les cadres

Au terme des sept années de vie professionnelle, les salaires et les statuts dans l'emploi suggèrent des conditions assez inégales selon le parcours réalisé ou le secteur occupé. Les jeunes qui travaillent dans la fonction publique sont moins souvent stabilisés (70 % d'entre eux, dont 28 % en CDI et 42 % comme titulaires) que leurs homologues qui exercent dans le privé sans expérience antérieure dans le public (83 % sont en CDI) (cf. Tableau 4).

En revanche, le clivage entre fonction publique et secteur privé se traduit par des rémunérations en

moyenne supérieures dans le public. Cet avantage salarial est pour partie le produit d'un effet de composition relatif aux disparités de niveaux de qualification prévalant dans les deux grands secteurs et à l'éventail des salaires qu'elles induisent. Si les individus occupant des emplois de profession intermédiaire, d'employé ou d'ouvrier tendent à gagner un peu plus dans la FP, les jeunes cadres en emploi dans la fonction publique perçoivent un salaire nettement inférieur à leurs homologues du secteur privé. Par ailleurs, avoir travaillé dans la fonction publique et occuper un emploi dans le secteur privé à l'automne 2017 procure *in fine* des conditions moins favorables : ainsi, seuls 66 % des jeunes dans ce cas sont en CDI.

Pour les jeunes qui débutent leur vie active dans la fonction publique, l'horizon de la stabilité a tendance à s'éloigner. Sept ans après leur sortie de formation, 17 % des jeunes en emploi travaillent dans ce secteur, et 30 % d'entre eux sont en CDD. Ce constat interroge l'attractivité de la fonction publique. Celle-ci reste un phénomène complexe, tributaire à la fois de facteurs de demande (les caractéristiques des emplois et les perspectives de carrière proposées par le secteur) et de facteurs d'offre (la perception qu'ont les jeunes de l'emploi dans ce secteur spécifique, leur sens du service public, etc.) [2,3]. Les réformes engagées permettront-elles d'assurer les besoins de recrutement auxquels le secteur va devoir faire face et de relever le défi de sa modernisation à venir, soutenue par l'élévation des qualifications et des postes ?

S'inscrire à la lettre d'information

DEPUIS 1971

Mieux connaître les liens formation - emploi - travail
Un collectif scientifique au service de l'action publique

+ d'infos et tous les travaux
sur www.cereq.fr



Établissement public national sous la tutelle du ministère chargé de l'éducation et du ministère chargé de l'emploi.

BREF N°414|2021 Bulletin de Recherches Emploi Formation du Céreq

Directrice de la publication : Florence Lefresne
Secrétariat de rédaction et mise en page : Elsa Personnaz

Dépôt légal à parution / Publication gratuite / ISSN 2553-5102
Impression Impremium - Marseille

Centre d'études et de recherches sur les qualifications
10, place de la Joliette CS 21321 • 13567 Marseille Cedex 02
T. +33 (0)4 91 13 28 28 • F. +33 (0)4 91 13 28 80

