

CEREOQ

Brief

BULLETIN DE RECHERCHE SEPTEMBRE 1993 SUR L'EMPLOI ET LA FORMATION

LES CARRIÈRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Sur 30 ans de vie active, les salariés du privé bénéficient plus souvent de promotions que les fonctionnaires. Les femmes sont désavantagées dans les deux secteurs. Les carrières des fonctionnaires dépendent d'abord du dynamisme propre des corps qui les accueillent (règles de gestion, démographie de l'emploi). Les appréciations qu'ils portent sur leurs carrières tiennent largement à la reconnaissance de leurs investissements dans le travail. Quatre types d'identité professionnelle se dégagent.

PROMOTIONS : PLUTÔT PLUS INTENSES DANS LE PRIVÉ QUE DANS LE PUBLIC

Mesuré à partir d'une enquête "Carrière et mobilité" de l'INSEE (voir encadré 1) qui permet de retracer les carrières des salariés sur près de 30 ans, ce résultat global doit être référé aux structures d'emploi du privé et du public.

A la fin des années 50, les recrutements dans le secteur privé concernaient avant tout les "petites catégories". La plupart des salariés ont débuté par un premier emploi d'ouvrier (70 %), le plus souvent non qualifié (50 %), ou encore comme employé (24 %). En revanche, dans la fonction publique, à peine 5 % des salariés ont été recrutés comme ouvriers et la majorité l'a été comme employé (50 %) ou dans une profession intermédiaire (instituteurs, techniciens, etc.) pour un peu plus de 40 %.

Trente ans plus tard, la structure des emplois occupés dans le privé montre encore un net désavantage : en 1989, on compte deux fois moins d'emplois de cadres ou de professions intermédiaires que dans la fonction publique, et 44 % d'ouvriers contre 3 % seulement dans le public.

1 - L'enquête "Carrière et mobilité"

L'enquête "Carrière et mobilité", réalisée par l'INSEE, est une enquête complémentaire à l'enquête Emploi de 1989. A l'exception des agriculteurs, elle concernait environ 19.000 actifs, ou anciens actifs, âgés de 30 à 59 ans en 1989. Son objectif était de reconstituer leur carrière en les interrogeant sur la situation professionnelle au premier emploi, puis à des dates fixes (mars 1966, mars 1967, mars 1974, mars 1981, mars 1989). Par ailleurs, l'un des volets du questionnaire s'intéresse aux événements qui ont pu avoir une influence sur l'activité professionnelle (mariage, maladies, formation, etc), tandis qu'un autre tente de cerner des aspects plus subjectifs comme la vision de l'avenir ou les attitudes à l'égard de l'emploi (carrière, salaire, stabilité, etc).

Après avoir sélectionné les salariés les plus âgés, à savoir ceux entrés sur le marché du travail avant 1960, actifs ou retraités en 1989, cette enquête permet d'étudier, sur 30 ans, la mobilité professionnelle dans la fonction publique (collectivités locales, y compris) et dans le secteur privé.

■ Plus de mobilités professionnelles et de promotions (1) dans le privé mais aussi des carrières régressives

Malgré une structure plus favorable en début et en fin de période, la mobilité professionnelle a été globalement deux fois plus faible dans le secteur public : en 30 ans de carrière,

(1) mobilité professionnelle : tous les changements de groupe socio-professionnel ; promotion : mobilité ascendante d'un groupe d'emplois à l'autre, excepté les passages d'ouvrier qualifié à employé.

38 % des agents ont changé de groupes d'emplois contre 69 % des salariés du privé. Deux phénomènes importants expliquent d'aussi grands écarts :

- un tiers des mobilités observées dans le privé concernent des passages entre les catégories d'ouvrier (non qualifié/qualifié), mobilités qui, structurellement, ne peuvent avoir lieu dans le public puisque les emplois d'ouvriers y sont pratiquement inexistantes ; de plus, la non-distinction qualifié/non qualifié au sein du groupe des employés contribue certainement à la sous-estimation de la mobilité professionnelle du secteur public : par le biais des concours notamment un certain nombre de fonctionnaires ont accédé, en trente ans, à des emplois plus qualifiés tout en restant employés ;
- l'expansion moins forte des emplois de cadre ou de professions intermédiaires dans le public se traduit par des chances plus faibles de promotion vers ces groupes d'emplois : par exemple, parmi 100 salariés ayant débuté dans une profession intermédiaire, 22 ont terminé leur vie active par un emploi de cadre, et 2 seulement comme employés ; dans le privé, 40 ont accédé à un emploi de cadre.

Tableau 1
Position des salariés après 30 ans de carrière
Salariés du secteur privé

1989	Cadre	Profess. interm.	Employé	O.Q.	O.N.Q.	Total	Effectifs
Avr 1960							
Cadre	1	-	-	-	-	1	25.945
Profess. interméd.	2	2	1	-	-	5	115.211
Employé	3	5	12	1	3	24	555.467
Ouvrier qualifié	1	5	2	5	1	14	33.659
Ouvrier non qualifié	2	11	10	22	11	56	1.287.468
Total	9	23	25	29	15	100	2.321.750

Salariés du secteur public

1989	Cadre	Profess. interm.	Employé	O.Q.	O.N.Q.	Total	Effectifs
Avr 1960							
Cadre	4	-	-	-	-	4	8.449
Profess. interméd.	9	31	1	-	-	41	98.248
Employé	5	19	26	-	-	50	118.148
Ouvrier qualifié	-	-	1	1	-	2	5.486
Ouvrier non qualifié	-	1	1	-	1	3	6.621
Total	18	51	28	2	1	100	236.932

Source : enquête Carrière et mobilité INSEE, traitements CEREO.
Champ : pour les actifs occupés, il s'agit de l'emploi en 1989 ; pour les chômeurs ou retraités, il s'agit du dernier emploi quitté entre 1964 et 1989.
Lecture : sur 100 salariés ayant débuté avant 1960 dans le secteur public, 50 ont été recrutés comme employés. Parmi eux, 26 étaient toujours employés en 1989, 19 occupaient un emploi dans une profession intermédiaire et 5 un emploi de cadre.

Dans le privé, on observe en outre une part relativement importante de promotion sociale parmi les salariés qui ont débuté comme ouvrier : en trente ans, 22 % ont accédé à une profession intermédiaire (agents de maîtrise, techniciens), et 4 % ont connu des carrières exceptionnelles en devenant cadres. Les employés constituent une exception notable puisqu'ils ont connu une mobilité ascendante plus forte dans le public que dans le privé : en 30 ans, 48 % d'entre eux ont accédé à une profession intermédiaire ou à un emploi de cadre, contre 33 % dans le secteur privé.

Enfin, durant leur vie active, 5 % des salariés du privé ont fini sur des emplois d'un niveau plus faible que celui auquel ils avaient débuté ; plus précisément 14 % des professions intermédiaires du privé ont terminé employés. Dans la fonction publique, le cadre statutaire de la mobilité, très réglementé, protège de ce type de trajectoire et explique un pourcentage quasiment négligeable.

■ Une moindre mobilité professionnelle des femmes, en particulier dans le public

Dans l'un comme dans l'autre secteur, elles sont nettement plus désavantagées que les hommes : dans le public, 49 % des hommes sont promus contre 22 % des femmes ; dans le privé, c'est le cas de 71 % des hommes contre 42 % des femmes. Cela s'explique sans doute par les discontinuités de leur vie professionnelle (maternités, inactivité lorsque les enfants sont en bas âge).

Dans le public, la mobilité professionnelle et la promotion des femmes ont été deux fois plus faibles que dans le privé (respectivement 22 % et 42 % de promues). Mais on peut nuancer cette observation par le fait que dans la fonction publique les femmes ont rarement connu une régression sociale (1 % contre 10 % environ dans le privé) ; d'autre part, leur vie active a commencé et s'est terminée plus souvent "en haut" de l'échelle sociale : 12 % d'entre elles ont achevé leur vie active par un emploi de cadre contre 4 % dans le privé.

LE DÉROULEMENT DES CARRIÈRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Les carrières sont marquées par de profondes disparités selon les générations, les filières de corps (fonctionnaires des travaux publics/fonctionnaires des impôts par exemple) ou encore les caractéristiques individuelles des agents.

■ De profondes différences d'une cohorte à l'autre

Si l'on compare les fonctionnaires recrutés en 1960 et 1975 (dans les corps étudiés tout du moins, voir encadré 2), on observe globalement un ralentissement général des carrières, tout du moins sur les 16 premières années qui suivent la titularisation ; selon le corps étudié, ce moindre dynamisme s'est traduit par un avancement, soit moins fréquent, soit plus lent, pour les agents recrutés en 1975.

Par ailleurs, la relative pénurie de candidats au concours externe de certains corps de la fonction publique a conduit l'administration, en 1960, à diversifier son mode de recrutement et à recourir, plus souvent qu'en 1975, à la promotion interne d'agents de catégorie "inférieure".

2 - Les corps étudiés (1)

Pour comprendre le déroulement de la carrière des fonctionnaires, sept corps jugés comme suffisamment représentatifs ont été sélectionnés pour les besoins d'une étude réalisée à la demande de la Direction générale de la fonction publique :

- les ingénieurs des Travaux publics de l'Etat, ministère de l'Équipement (catég. A) ;
- les techniciens des TPE, ministère de l'Équipement (catég. B) ;
- les inspecteurs des Impôts, Dir. générale des Impôts (catég. A) ;
- les contrôleurs des Impôts, D.G.I. (catég. B) ;
- les secrétaires administratifs, ministère de l'Industrie (catég. B) ;
- les adjoints administratifs, ministère de l'Industrie (catég. C) ;
- les agents administratifs, ministère de l'Industrie (catég. C, ex-D).

L'exploitation des fichiers de gestion du personnel communiqués par les trois ministères n'a concerné que les cohortes 1960 et 1975, c'est-à-dire l'ensemble des agents recrutés l'une ou l'autre année dans l'un de ces corps. Ces fichiers ont permis non seulement d'étudier les carrières "objectives", de l'entrée dans le corps jusqu'en 1992, mais aussi de construire un échantillon d'agents selon des critères de corps, de cohorte, de rapidité de carrière et de localisation géographique. A travers un entretien approfondi, il s'agissait de préciser notamment les logiques individuelles qui sous-tendent un déroulement de carrière.

(1) Bieganski R., Dubar C. dir, Kalck P., Kleinhol S., Les carrières dans la fonction publique, CEREQ, 1993.

■ Premier facteur de disparité : les règles et le dynamisme propres à chaque corps et filière

D'un corps à l'autre, la diversité des situations est extrême : parmi les fonctionnaires recrutés en 1960, le taux de carrière "rapide ou exceptionnelle" (1) varie de 10 % (techniciens TPE) à 90 % (contrôleurs des Impôts), par le simple fait que l'agent est entré dans une filière de corps favorisant ou non les promotions. La lecture des statuts particuliers apporte une première réponse. Lors du recrutement, tous les corps s'appuient sur la promotion d'agents de catégorie "inférieure" mais dans des proportions très diverses : chaque année, 17 à 30 % des postes d'inspecteurs des Impôts, par exemple, sont réservés au concours interne auquel se présentent les contrôleurs. En comparaison, moins de 17 % des postes d'ingénieurs TPE doivent assurer la promotion interne de techniciens TPE ; de plus, en raison de la difficulté du concours, peu de techniciens se risquent à s'y présenter, et ce quota n'est jamais atteint.

A cela s'ajoutent des facteurs qui tiennent à la démographie des emplois. Au sein d'une même filière, l'aspiration

(1) carrière "rapide ou exceptionnelle" : changement d'une catégorie ou de deux ;
 carrière "modale" : changement de grade au sein du corps d'origine ;
 carrière "lente" : même grade depuis l'entrée dans le corps.

vers une carrière rapide sera d'autant plus forte que le nombre de postes offerts en catégorie A va croître plus vite que le nombre de postulants en catégorie B : de 1960 à 1975, les recrutements ont ainsi été multipliés par 4 pour les inspecteurs, et par 3 pour les contrôleurs. Inversement, et c'est le cas de la filière technicien-ingénieur TPE, une croissance du nombre de postulants plus rapide que celle du nombre de postes destinés à la promotion à la catégorie A conduira à freiner le déroulement des carrières des techniciens.

3 - L'organisation des carrières dans la fonction publique

Dans la fonction publique, l'organisation des carrières est régie par un ensemble de dispositions définies dans le Statut Général des fonctionnaires. Ce statut, instauré par la loi du 19 octobre 1946, structure la fonction publique en quatre catégories (A, B, C, D) comprenant chacune un ensemble de corps ; cette classification repose sur le niveau de diplôme requis lors du recrutement dans un corps, et sur le niveau d'emplois auquel il donne accès.

De manière générale, ce statut institue des règles et des garanties en matière de recrutement, de congés et de discipline, ou encore précise les conditions dans lesquelles la notation et l'ancienneté interviennent respectivement en matière d'avancement et de promotion. De manière plus spécifique, chaque corps est caractérisé par un statut particulier qui définit, entre autres, les perspectives d'avenir qui s'offrent au fonctionnaire : hiérarchie des grades qui structurent le corps, modalités de l'avancement à l'intérieur d'un grade (ancienneté nécessaire) ou aux grades supérieurs (concours professionnel, tableau d'avancement) ainsi que le type de fonctions attachées à chacun des grades.

■ Le poids de la biographie de chaque fonctionnaire

En général, être entré dans un corps à la suite d'une promotion interne ne favorise pas le déroulement de carrière ultérieur ; plus âgés que leurs collègues recrutés par la voie externe, ces agents ne peuvent avoir une carrière rapide vu les conditions d'âge pour se présenter à un concours de catégorie "supérieure", par exemple.

Le niveau de diplôme à l'entrée dans le corps semble déterminer également le déroulement de la carrière : si avec le niveau bac une majorité de contrôleurs a réussi le concours d'inspecteur dans un laps de temps très court (8 ans, en moyenne), ils ont ensuite plus de difficultés à réussir le concours professionnel d'inspecteur principal qui permet d'accéder à des niveaux de fonctions supérieurs. Pourtant, si le niveau de diplôme est un critère de différenciation des carrières, il ne l'est pas toujours pour les carrières des femmes : chez les inspecteurs des Impôts entrés en 1960, la majorité des femmes a connu une carrière lente bien qu'elles soient davantage diplômées.

En effet, quel que soit le corps et beaucoup plus fréquemment que les hommes, les femmes ont recours à des positions d'activité qui interrompent ou ralentissent le déroulement de la carrière (mise en disponibilité, temps partiel, etc.).

L'APPRÉCIATION DES CARRIÈRES PAR LES FONCTIONNAIRES

L'appréciation de sa propre carrière dépend à la fois des ambitions initiales investies dans sa vie professionnelle, des satisfactions effectivement rencontrées et peut-être, surtout, du degré de reconnaissance obtenue en contrepartie de ses investissements professionnels. Quatre formes identitaires de base repérées dans des entretiens approfondis ont été mises en relation avec le jugement porté sur la carrière (encadré 4).

4 - "Formes" et "profil" identitaires

L'analyse des 58 entretiens a abouti à la construction de quatre "logiques subjectives de carrière", ou encore "formes identitaires". Partiellement transversales aux 7 corps étudiés, elles traduisent chacune une "conception professionnelle" typique qui fonctionne comme autant de justifications des pratiques et des attitudes liées à la carrière. En d'autres termes, elles résultent d'une articulation entre l'investissement prioritaire dans l'espace professionnel et/ou familial, et l'intériorisation des normes de gestion du personnel dans l'administration concernée. Si certains agents ont gardé la même conception durant leur vie professionnelle, d'autres en ont changées. Ainsi, un "profil identitaire" peut s'analyser comme une combinaison successive de formes tout au long de la vie active.

■ Une bonne carrière pour les "managers publics"

Les discours de ces fonctionnaires expriment une identité de "manager public" impliquant à la fois un fort investissement dans le travail, une forte adhésion au modèle de gestion valorisé par leur administration, et l'anticipation stratégique d'une carrière ascendante. Ils jugent qu'ils ont eu "une bonne carrière" surtout si les opportunités structurelles ont été au rendez-vous (1er profil). Des accidents biographiques ou des difficultés rencontrées dans leur milieu professionnel peuvent faire échouer l'investissement initial. Il est alors peu probable qu'ils considèrent avoir eu "une bonne carrière" (2è profil).

■ Une carrière au rabais pour les "experts"

Experts dans un domaine technique au point de s'identifier à lui, ces "spécialistes" n'adhèrent pas au modèle dominant. Très impliqués professionnellement, ils tiennent à conserver leur autonomie au travail, se méfient des incitations au management, et refusent de passer des concours qu'ils jugent inadaptés, au détriment d'une carrière rapide ou exceptionnelle. Ils savent qu'ils n'auront pas "une bonne carrière", mais ils en font la résultante d'un choix personnel (3è profil). Certains éprouvent des difficultés à maintenir leur investissement dans leur spécialité en raison des contraintes de leur vie familiale (4è profil).

■ Des carrières problématiques pour les adeptes du "compromis"

Ces fonctionnaires construisent des stratégies souvent sophistiquées pour concilier une carrière "satisfaisante"

et les exigences de leur vie familiale. S'ils parviennent à maintenir le compromis, ces agents sont généralement satisfaits de leur carrière sans pourtant considérer qu'elle soit bonne ; c'est néanmoins celle qu'ils ont voulue ou, plutôt, celle qui résulte d'un choix familial (5è profil). De manière plus spécifique, les femmes, après s'être fortement investies dans leur travail, se mettent à temps partiel pour mieux s'occuper de leurs enfants. Ces femmes seront satisfaites de leur carrière si elles pensent conserver la possibilité de se réinvestir dans leur travail dans un avenir plus ou moins proche (6è profil).

■ Pas de carrière pour les "exécutants immobiliers"

Cette dernière forme identitaire combine un faible investissement professionnel, une marginalité par rapport aux modèles de gestion et un grand attachement à la stabilité. La plupart de ces "exécutants immobiliers" disent ne pas avoir eu de carrière. Certaines femmes disent l'avoir choisie : elles considèrent leur travail comme "un salaire d'appoint sans volonté de carrière" et privilégient leur rôle d'épouse et de mère (7è profil). D'autres paraissent résignés : ils avouent "être dépourvus de toute ambition" et avoir manqué toutes les occasions de faire carrière (8è profil). D'autres encore sont profondément révoltés de cette absence de promotion, découragés par l'échec de toutes leurs tentatives pour sortir de leur blocage (9è profil).

A l'évidence, l'évaluation de sa propre carrière dépend de critères multiples et n'est pas nécessairement corrélée avec la carrière "objective" que l'on a connue : certains se disent satisfaits alors qu'ils ont eu une carrière lente, d'autres déçus après avoir connu une carrière rapide, car ce qui est en question c'est la reconnaissance par leur administration de leurs contributions respectives : pour les uns, cette considération peut se traduire par des possibilités réelles de promotion en dehors des voies classiques que sont le concours ou l'examen professionnel ; d'autres, et les femmes en particulier, constatent la difficulté de trouver une nouvelle affectation lorsque la situation professionnelle du conjoint l'impose, ou bien d'être géographiquement mobile après une promotion quand il s'agit de convaincre l'ensemble de la famille.

Sylvie Kleinholt

Bibliographie

- Bidouze, R. "Du serment de fidélité à l'Empereur au statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales". *Revue française d'administration publique*, n°25, 1983, pp.9-30.
- Dubar, C. *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*. A. Colin, 1991.
- Goux, D. "Coup de frein sur les carrières". *Économie et Statistique*, n°249, 1991.
- Lauhié, P. "4 millions d'actifs ont 30 ans de carrière". *INSEE première*, n°98, 1990.
- de Singly, F. et Thélot, C. *Gens du public, gens du privé. La grande différence*. Dunod, 1988.