Les besoins de formation non satisfaits des salariés au prisme des catégories sociales

Employees' unsatisfied vocational training needs, in terms of their socio-professional categories

Sozioprofessionelle Gruppen: Unterschiedliche Bedürfnisse bezüglich der beruflichen Fort- und Weiterbildung

Christine Fournier

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/2447>

DOI : 10.4000/formationemploi.2447

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 30 septembre 2006

Pagination : 25-39

ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Christine Fournier, « Les besoins de formation non satisfaits des salariés au prisme des catégories sociales », *Formation emploi* [En ligne], 95 | juillet-septembre 2006, mis en ligne le 30 septembre 2008, consulté le 30 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/2447> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.2447>

Les besoins de formation non satisfaits des salariés au prisme des catégories sociales

Par Christine Fournier*

La formation tout au long de la vie serait désormais une nécessité. Comment alors amener ceux qui ne se forment pas à souhaiter le faire ? Sur quels leviers est-il possible d'agir pour stimuler les dispositions à l'égard de la formation ?

À l'heure où fleurissent, au niveau national comme au niveau européen, les injonctions à se former pour se maintenir en emploi et sécuriser les trajectoires, la question se pose de l'implication personnelle des individus dans cette vaste entreprise de construction d'une « société du savoir et de la connaissance ». En France, plus précisément, l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 et la loi du 4 mai 2004 sur la formation tout au long de la vie introduisent de nouvelles mesures qui signent un changement dans le partage des responsabilités entre employeur et salarié¹. Jusqu'à présent, le législateur imposait aux entreprises de consacrer au moins 1,5 % de la masse salariale brute à la formation. Les formations inscrites dans ce cadre étaient essentiellement suivies sur le temps de travail. Principale nouveauté, le droit

individuel à la formation (DIF) est salué comme une avancée par l'ensemble des partenaires sociaux. Désormais, tout salarié bénéficiera d'au moins vingt heures de formation par an, cumulables dans la limite de six années. Toutefois, plusieurs bémols méritent d'être apportés. *Primo*, ce droit ne sera ouvert qu'aux salariés sur CDI (contrat à durée indéterminée) ou sur CDD (contrat à durée déterminée) à partir du 4^e mois de contrat. *Secundo*, pour les salariés à temps partiel, le calcul du nombre d'heures de formation s'opèrera

* Christine Fournier est économiste, chargée d'études dans le département « Production et usages de la formation continue » du Céreq. Ses travaux portent sur les inégalités sur le marché du travail, notamment selon le genre et l'âge. Elle a publié récemment : « La formation tout au long de la vie à l'épreuve du genre », *Ville-Ecole-Intégration-Enjeux*, n° 136, 2004 et « La formation promet-elle le maintien en emploi des seniors ? », *Actualité de la formation permanente*, n° 189, 2004.

¹ Jusqu'à présent, l'employeur avait l'obligation d'adapter le salarié aux évolutions de son emploi et le salarié était tenu de suivre les formations proposées par l'employeur dans le cadre du plan de formation.

au *prorata* du nombre d'heures travaillées. *Tertio*, et c'est en ça que réside l'un des changements majeurs, la formation (relative au DIF) sera désormais suivie hors temps de travail et le temps passé en formation rémunéré à la hauteur de 50 % du salaire net (à concurrence des vingt heures légales), sauf accord de branches ou d'entreprises.

Cette nouvelle organisation de la formation garantit à tout salarié, sous réserve des conditions pré-citées, l'accès à vingt heures de formation annuelle, au moins. Charge à lui de libérer le temps nécessaire au suivi de cette formation minimale, voire davantage s'il veut s'engager dans une formation plus lourde ; sachant que dès lors que le quota des vingt heures aura été atteint, tout restera à négocier avec l'employeur, sauf à montrer une totale autonomie en la matière. Ainsi, chaque partie apporterait sa quote-part. Désormais, et plus qu'hier, le salarié devra montrer sa détermination à se former et mobiliser les moyens pour satisfaire ses projets.

L'enjeu est crucial, notamment pour le maintien des seniors en activité. Lors du sommet de Stockholm en mars 2001, le Conseil européen a décidé de porter à 50 % la part d'européens en emploi entre 55 et 64 ans, d'ici 2010. Même si cet objectif n'est pas décliné strictement au niveau des différents États de la Communauté, la France est aujourd'hui loin du compte avec un taux d'emploi de 30 % pour cette population. Résolue à tendre vers cet objectif, motivé par la menace qui pèse sur le versement des retraites à venir, la France a adopté, en 2003, une réforme qui porte à quarante, dans un premier temps, le nombre d'annuités nécessaire pour faire valoir des droits à la retraite. En conséquence, les Français sont aujourd'hui enjoins à rester sur le marché du travail plus longtemps qu'auparavant, alors même que se confirme une tendance à la précarisation de l'emploi. Le maintien des « seniors » en emploi suppose l'actualisation de leurs compétences afin qu'ils puissent rester dans le jeu ; il implique également la réactivation des perspectives professionnelles qui s'amenuisent avec l'avancée en âge, même si des variations importantes distinguent, de ce point de vue, les différentes catégories socioprofessionnelles (Fournier, 2004-b).

Dans le même temps, les retraits d'activité de la génération du *baby-boom*, programmés d'ici 2010, vont générer un appel de salariés qualifiés (Lichtenberger et Méhaut, 2001). Deux perspectives s'ouvrent aux

employeurs : soit ils recrutent de jeunes sortants du système éducatif, soit ils promeuvent des salariés déjà engagés dans la vie active. Dans la deuxième hypothèse, comment s'opérera le choix des salariés promouvables ? Le repérage dans les entreprises des salariés dits « à potentiel » (notamment à l'œuvre pour les cadres supérieurs) laisse songeur. En effet, tout porte à croire que le discours que le salarié tient sur lui-même et sur ses ambitions pèse d'un poids non négligeable sur les talents qui lui sont supposés (Laufer, 2003). Il est légitime de penser que les témoignages qu'il donnera de son engagement en formation ou de ses perspectives de formation s'avéreront autant d'atouts pour être promuable. Au demeurant, la formation pourrait se révéler véritable moteur d'un changement professionnel, y compris et peut-être surtout quand le salarié n'est pas identifié comme « promuable » par ses supérieurs hiérarchiques.

En tout état de cause, tout porte à croire que la formation jouera un rôle de distinction des salariés de plus en plus déterminant. Certes, on pourrait en déduire que « la balle est dans le camp des salariés », encore faudrait-il que tous bénéficient d'une égale acuité des enjeux actuels et d'une égale information en matière de perspectives d'emploi et de formation. À défaut, le glissement vers une interprétation « psychologisante » des dispositions individuelles face à la formation risque de s'imposer. En effet, une lecture sommaire des déclarations des salariés quant à leur insatisfaction en matière de formation pourrait amener un observateur à conclure que se trouveraient, d'un côté, des salariés avides de se former, de progresser, fortement investis dans le travail et la carrière, de l'autre, des salariés peu motivés, se laissant porter par le fil de l'eau et récoltant au final les fruits amers de leur désinvestissement.

Ces simplifications épousent une tendance plus générale². L'usage de plus en plus fréquent de la notion d'« employabilité », accompagnée de son corollaire l'« inemployabilité » (Santelmann, 2004),

² Le Medef (Mouvement des entreprises de France) annonce que « c'est une nouvelle forme de "compromis salarial" qui se dessine, liant non plus subordination contre sécurité de l'emploi mais employabilité contre engagement dans le développement des compétences et des performances de l'entreprise » in *Rôle du salarié dans la gestion de ses compétences*, 2002, <http://objectif-competences.medef.fr>

Encadré 1

Les variables mobilisées

Le taux de formation : proportion d'individus ayant suivi au moins une formation d'au moins 3 heures entre janvier 1999 et février 2000.

Les besoins de formation non satisfaits

« *Au cours des 14 derniers mois, avez-vous eu un besoin ou une envie de formation non satisfaits ?* » : oui/non.

Les besoins futurs de formation

« *Au cours des prochaines années et pour votre vie professionnelle, pensez-vous que vos besoins de formation seront : importants / assez importants / peu importants / nuls ou négligeables / ne sait pas* ».

Les objectifs de la formation

« *Dans quel but principal avez-vous suivi cette formation ? Vous adapter à votre emploi / obtenir un emploi ou en changer / obtenir un diplôme ou une qualification reconnue / exercer des fonctions politiques ou associatives ou syndicales / dans un but personnel* ».

Les durées de formation

« *Quelle a été la durée effective de cette formation ?* » pour les formations suivies.

« *Quelle serait la durée de la formation ?* » pour les formations non satisfaites.

Les espérances de gain

« *Espérez-vous augmenter votre rémunération à l'issue de cette formation ?* » : oui/non/réponse inconnue.

Les gains estimés

« *Votre rémunération a-t-elle augmenté à l'issue de cette formation ?* » : oui/non.

Qui se forme ?

« *Dans votre entreprise, les autres salariés suivent-ils des formations ?* » : oui, quel que soit leur niveau de qualification / seulement les plus qualifiés / certains, pas seulement les plus qualifiés / non, jamais / ne sait pas.

La connaissance de l'existence d'un plan de formation

« *Selon vous, existe-il un plan de formation ou un document présentant les formations dans votre entreprise ?* » : oui /non /ne sait pas.

Les types de formation

« *Quel était le type de cette formation ? : Contrat de formation en alternance / stages, cours, conférences, séminaires / formation en situation de travail/auto-formation* ».

La satisfaction (méthode pédagogique, emploi du temps, lieu de formation, contenu de la formation)

« *À propos de cette formation, vous avez été : très satisfait / plutôt satisfait / plutôt pas satisfait / pas du tout satisfait* ».

Raison liée à la formation pour laquelle le besoin de formation n'est pas satisfait

« *Pour quelle raison (liée à la formation) votre besoin ou envie de formation n'a-t-il pas été satisfait ?* »

« *Aucune formation ne correspondait à vos besoins* »

« *Vous ne remplissiez pas les conditions de sélection* »

« *Votre candidature n'a pas été retenue par l'organisme de formation* ».

s'inscrit dans une perspective qui tend à faire de l'individu le principal acteur de son destin professionnel, responsable de ses réussites comme de ses échecs, tandis que s'effacent progressivement les responsabilités des employeurs, des pouvoirs publics et les régulations collectives. Aussi est-il nécessaire de bien cerner l'origine du faible intérêt apparent de nombreux salariés pour la formation. Comment expliquer que, finalement, la très large majorité des salariés qui ne se forment pas déclarent ne pas en éprouver le besoin ?

Dans un premier temps, nous présenterons un panorama des « besoins de formation non satisfaits des salariés ». Puis nous rechercherons en quoi les différentes représentations de la formation influencent les déclarations. Afin de mettre en lumière ce qui contribue à forger les représentations, et sur la base des données dont nous disposons (voir **encadré 1**), nous tenterons de cerner la rentabilité de la formation au regard des espoirs nourris par les salariés. Enfin, nous nous attacherons à saisir en quoi la représentation du contexte et l'information dont disposent les salariés influencent l'expression des besoins non satisfaits.

LES « BESOINS DE FORMATION NON SATISFAITS » DES SALARIÉS : UN INDICATEUR BIAISÉ ?

Les données de l'enquête Formation continue 2000 permettent de calculer la proportion de salariés se déclarant « insatisfaits » en matière de formation. Les besoins de formation déclarés par les salariés, qu'ils soient immédiats ou futurs, varient selon l'appartenance socioprofessionnelle des individus et la taille de l'entreprise dans laquelle ils évoluent. Les caractéristiques des formations souhaitées varient également selon les catégories.

Accès à la formation et besoins de formation déclarés : une étrange combinaison

Comment apprécier les dispositions des salariés à l'égard de la formation ? De prime abord, la question paraît simple. Il suffit de demander aux salariés quelles sont les formations qu'ils auraient souhaité

suivre et auxquelles ils n'ont pu accéder, ou encore les formations futures qu'ils estiment nécessaires. Chose fut faite avec l'enquête Formation continue 2000 (voir **encadré 2**).

Encadré 2

L'enquête Formation Continue 2000

Les données mobilisées de l'enquête Formation continue 2000 visaient à appréhender les formations continues suivies par les individus, y compris les formations à visées non strictement professionnelles. Elle a été réalisée auprès d'un échantillon de 28 700 personnes interrogées dans le cadre de l'enquête Emploi, âgées de moins de 65 ans, qui avaient achevé leur formation initiale et n'effectuaient pas leur service militaire au moment de l'enquête. Les entretiens, réalisés en face-à-face, portaient sur les formations suivies après la sortie du système scolaire, avec un questionnaire plus détaillé sur la période courant de janvier 1999 à février 2000. Ont été retenues toutes les actions de formation d'au moins 3 heures, quel que soit leur but (explicitement professionnel ou personnel) et leur modalité (stages, alternance, formation en situation de travail ou auto-formation).

L'enquête a été co-réalisée par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ; complémentaire à l'enquête Emploi de mars 2000, elle a été conçue dans le cadre d'un partenariat entre l'Insee, la Direction de l'Animation de la Recherche des Études et des Statistiques (Dares), la Direction de la Programmation et du Développement (DPD), la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP), le Commissariat Général au Plan (CGP), le Service des Droits des Femmes et le Céreq.

Définition du taux de formation : proportion d'individus ayant suivi au moins une formation d'au moins 3 heures entre janvier 1999 et février 2000.

Tableau 1
Taux d'accès à la formation et déclarations de besoins de formation non satisfaits
selon la catégorie socioprofessionnelle (en %)

	Taux d'accès à la formation	Déclare besoins non satisfaits*
Cadres	55	29
Professions intermédiaires	49	31
Employés	32	23
Ouvriers	21	17
Ensemble	36	24

Champ : salariés en janvier 1999.

Note de lecture : les pourcentages renvoient à la question : « Au cours des 14 derniers mois, avez-vous eu un besoin ou une envie de formation non satisfaits ? » : oui/non.

Exemple de lecture : 55 % des cadres ont accédé à la formation entre janvier 1999 et mars 2000 ; 29 % des cadres déclarent des besoins de formation non satisfaits en mars 2000.

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

Les formés déclarent plus souvent des besoins insatisfaits

Un salarié sur quatre déclare un besoin de formation non satisfait au cours de l'année précédant l'enquête. De prime abord, la confrontation de cet indicateur et du taux d'accès à la formation est source d'étonnement.

36 % des salariés ont accédé à la formation entre janvier 1999 et février 2000. La proportion serait appréciable si cette moyenne ne masquait d'importantes inégalités. Certes, plus d'un salarié sur trois s'est formé au cours de la période, mais parmi ceux-ci plus d'un cadre sur deux et seulement un ouvrier sur cinq. Si l'emploi va aux mieux formés, la formation va aux mieux employés (Fournier, 2004-a) et les souhaits de formation aussi : les catégories affichant les taux d'accès à la formation les plus élevés affi-

chent également les taux d'insatisfaction les plus élevés. Constat aggravant : les formés déclarent plus souvent que les non-formés des besoins insatisfaits.

En effet, les salariés qui se sont formés au cours de l'année précédente ont tendance à déclarer plus souvent que les autres des besoins de formation non satisfaits, et inversement. 64 % des salariés n'ont pas accédé à la formation (100 % – 36 % de la dernière ligne du **tableau 1**). Parmi eux, 21 % déclarent des besoins non satisfaits (dernière ligne et dernière colonne du **tableau 2**) soit, au bout du compte, 14 % seulement des salariés n'ont pas accédé (du tout) à la formation, alors qu'ils l'auraient souhaité. Ce taux global d'insatisfaction à l'égard de la formation est somme toute très modeste, et d'autant plus modeste que le niveau de qualification est bas. On pourrait en conclure que les besoins de formation des salariés ne

Tableau 2
Déclaration de besoins non satisfaits selon la catégorie socioprofessionnelle
et l'accès à la formation (en %)

	Formés	Non formés
Cadres	39	27
Professions intermédiaires	33	29
Employés	27	22
Ouvriers	19	16
Ensemble	28	21

Champ : salariés en janvier 1999.

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

Tableau 3

Appréciation des besoins futurs de formation selon la catégorie socioprofessionnelle (en %)

Importants :	Cadres	Prof. inter.	Employés	Ouvriers	Ensemble
Très	18	22	17	15	18
Assez	49	46	39	32	40
Peu	24	22	27	32	27
Nuls	9	9	16	20	14
Ne sait pas	epsilon	1	1	1	1
Ensemble	100	100	100	100	100

Champ : salariés en janvier 1999.

Note de lecture : 18 % des cadres déclarent des besoins futurs de formation très importants en répondant à la question : « *Au cours des prochaines années et pour votre vie professionnelle, pensez-vous que vos besoins de formation seront : importants / assez importants / peu importants / nuls ou négligeables / ne sait pas ?* ».

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

répondent pas aux mêmes impératifs et que les emplois les plus qualifiés exigent des formations plus fréquentes. Plutôt que les besoins de formation *hic et nunc*, il faudrait alors repérer les besoins futurs appréciés par les salariés.

L'expression des besoins futurs de formation : où la curiosité s'aiguise

Les déclarations relatives aux besoins futurs de formation observent les mêmes tendances que celles relatives aux besoins non satisfaits (cf. **tableau 3**).

Soulignons que 9 % seulement des cadres estiment nuls leurs besoins futurs de formation quand la proportion s'élève à 20 % des ouvriers.

Des besoins différenciés selon les catégories socioprofessionnelles

Les formations non satisfaites ne présentent pas les mêmes caractéristiques selon les catégories socioprofessionnelles. Les salariés les moins qualifiés souhaitent des formations plus souvent orientées vers un changement d'emploi et corrélativement d'une durée plus longue (cf. **tableau 4**).

Les ouvriers visent plus souvent un changement d'emploi

Les objectifs liés aux formations non satisfaites varient selon la catégorie socioprofessionnelle.

Tableau 4

Objectifs des formations non satisfaites selon la catégorie socioprofessionnelle (en %)

Objectifs	Cadres	Prof. inter.	Employés	Ouvriers	Ensemble
Adaptation emploi	63	62	45	39	51
Obtenir/changer d'emploi	8	12	23	30	19
Diplôme, qualification	8	9	15	18	13
Fonctions associatives...	1	1	1	1	1
Buts personnels	20	16	16	12	16
Ensemble	100	100	100	100	100

Champ : salariés en janvier 1999.

Note de lecture : 63 % des formations non satisfaites déclarées par les cadres concernent l'adaptation, en réponse à la question : « *Dans quel but principal avez-vous suivi cette formation ? Vous adapter à votre emploi / obtenir un emploi ou en changer / obtenir un diplôme ou une qualification reconnue / exercer des fonctions politiques ou associatives ou syndicales/dans un but personnel ?* ».

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

Selon la catégorie socioprofessionnelle à laquelle il appartient, un salarié déclarant un besoin de formation non satisfait n'a pas la même propension à viser tel ou tel objectif. Les cadres et les salariés exerçant des professions intermédiaires visent majoritairement une adaptation à l'emploi, alors que la moitié des ouvriers et employés sont motivés par un changement d'emploi, un diplôme ou la reconnaissance d'une qualification.

La durée des formations non satisfaites s'élève quand le niveau de la catégorie socioprofessionnelle baisse

Plus le niveau de la catégorie socioprofessionnelle baisse, plus les durées des formations envisagées augmentent (cf. **tableau 5**). Les durées des formations souhaitées font écho aux objectifs qui leur sont associés. Les salariés les moins qualifiés envisagent plus souvent que les autres des formations susceptibles de peser significativement sur leur situation en emploi. En conséquence, ils déclarent relativement plus fréquemment des durées souhaitées de formation longues préparant une redéfinition de leur emploi et non pas une simple amélioration de l'exercice de leur emploi.

La propension des salariés à déclarer des besoins de formation non satisfaits varie selon la catégorie socio-professionnelle. Les objectifs, comme les durées des formations non satisfaites, dépendent également de la catégorie d'appartenance. Les salariés les moins qualifiés déclarent relativement plus souvent des besoins de formation associés à des objectifs plus ambitieux et exigeant des formations plus longues. Une partie des moins qualifiés renoncent peut-être à formuler des besoins tant la probabilité de les satisfaire paraît mince eu égard à la lourdeur des formations envisagées. Plus généralement, le rapport à la

formation s'inscrit dans un ensemble de représentations qui éclaire les déclarations des salariés. Par ailleurs, l'enquête elle-même présente des limites qui ont contraint le recueil de l'expression des salariés et les investigations utiles à son décryptage.

Les besoins de formation : le poids des représentations, les limites du matériau

Les données relatives aux besoins de formation non satisfaits des salariés posent plus de questions qu'elles n'apportent de réponse à une interrogation sur les dispositions des salariés à l'égard de la formation. Un premier constat s'impose : plus le salarié se forme ou s'est formé, plus il affiche l'envie de se former encore. Cette tendance suit une logique maintes fois mise en relief : ce sont les mieux formés qui se forment et qui souhaitent à nouveau se former : la formation va à la formation. En attestent conjointement les taux d'accès à la formation des plus formés et les proportions de salariés affichant des souhaits de formation selon qu'ils ont été formés ou non.

Le poids des représentations

À l'issue de ce balayage statistique qui rend compte des déclarations des salariés quant à leurs besoins de formation non satisfaits, une question se pose : que dire des « besoins non satisfaits » des salariés ? Ceux-ci ont été appréciés à partir de la question : « *Au cours des 14 derniers mois, avez-vous eu un besoin ou une envie de formation non satisfaits dans un but personnel ou professionnel ?* » Or, la réponse apportée à la question dépend intimement des repré-

Tableau 5
Durées des formations non satisfaites selon la catégorie socioprofessionnelle (en %)

Durées	Cadres	Prof. inter.	Employés	Ouvriers	Ensemble
Plus d'1 semaine	39	29	28	17	27
1 semaine à 1 mois	33	38	27	32	32
Plus d'1 mois	27	31	43	49	39
Ne sait pas	1	2	2	2	2
Ensemble	100	100	100	100	100

Champ : salariés en janvier 1999.

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

sentations que les salariés ont de la formation et de leurs perspectives d'emploi. Plusieurs auteurs ont contribué à éclairer le propos.

Rubenson et Xu (1997) ont avancé l'idée que la décision d'entrer en formation répond à deux principes : la « *valence* » (perception de l'intérêt) et l'« *expectancy* » (probabilité de réussite). Ces deux principes renvoient à la position en emploi, aux conditions de travail (catégorie socioprofessionnelle) et à l'expérience de la formation. Dans cette perspective, Doray, Bélanger et Labonté (2004) soulignent que « *les dispositions culturelles des individus construisent un rapport positif – ou, au contraire un rapport de détachement ou de mise à distance – à la participation. Dès lors, la capacité à formuler un “besoin” et à exprimer une demande de formation n'est pas un attribut culturel distribué également dans tous les groupes sociaux et les catégories sociales* ». Ainsi, cadres et ouvriers n'ont ni la même « perception de l'intérêt » d'entrer en formation car leurs positions et leurs perspectives d'emploi diffèrent, ni la même « probabilité de réussite » (ou du moins celle qu'ils supposent) car leurs parcours de formation diffèrent également. En conséquence, leurs dispositions face à la formation, repérées à travers leurs besoins de formation non satisfaits, divergent.

L'approche développée par Charlon-Dubar et alii (1990) éclaire également le propos. Selon eux, « *la formation [...] organise une cohérence entre les situations de travail actuelles, les trajectoires professionnelles antérieures et les visions d'avenir* ». Ainsi distinguent-ils quatre types de réactions à l'innovation de formation : le refus, l'adhésion, l'hésitation et la retraduction. Le premier type concerne majoritairement des salariés faiblement qualifiés, pratiquement tous d'origine ouvrière ou rurale, pour qui « *le travail, c'est pour gagner sa vie* ». Les trois autres types concernent des populations plus hétérogènes du point de vue de la qualification. Les salariés du type « *adhésion* » « *insistent tous sur l'importance de s'intéresser à leur travail* » ; les salariés du type « *hésitation* » présentent « *une attitude au travail et un rapport à l'entreprise ambivalents* » : les formations innovantes sont vécues comme « *une menace, une mise en question de leur univers* » ; les salariés du type « *retraduction* » tentent d'inscrire la proposition de formation dans une perspective large et défendent un modèle scolaire qui relève de la promotion sociale ; ils « *valorisent la formation générale débouchant sur des diplômes monnayables sur le marché externe* ».

Dans la même perspective, en ce qui concerne l'adhésion du salarié au projet de formation de l'entreprise, Brochier (1993) a montré l'importance de la reconnaissance des savoir-faire incorporés par chaque individu au cours de sa carrière professionnelle et de l'intégration entre production et formation dans le dispositif de formation qualifiante. Il insiste également sur « *l'articulation entre l'organisation du travail existante et la nouvelle représentation des systèmes de travail proposée à travers la production des référentiels* ».

Ces travaux convergent pour souligner que le rapport à la formation s'inscrit dans une trajectoire qui intègre l'histoire et les perspectives des salariés. Les données dont nous disposons ne permettent pas, loin s'en faut, d'emprunter pleinement cette voie pour éclairer l'expression des besoins de formation non satisfaits des salariés. Toutefois, le matériau, en dépit de ses limites, autorise certaines investigations qui éclairent quelques-uns des motifs à l'origine des écarts enregistrés.

Des déclarations avec peu de contexte

Les questions soulevées par l'examen des écarts entre catégories sociales caractérisant l'expression des besoins de formations non satisfaits nous conduisent aussi à préciser les limites des données mobilisées. L'enquête Formation continue 2000 est originale dans la mesure où elle s'attache à cerner l'accès des personnes à la formation. En cela, elle est riche d'informations sur les situations individuelles et se distingue des enquêtes centrées sur l'entreprise. Cependant, aucun lien n'est possible entre l'individu et l'entreprise dans laquelle il évolue. Les déclarations des salariés ne peuvent pas être mises en relation avec les caractéristiques de l'entreprise, alors même que l'organisation de la formation continue en France est, depuis la loi de 1971, fortement centrée sur l'entreprise. Par ailleurs, les effets de la formation ne sont pas appréciés dans toutes leurs dimensions. Il est possible de savoir quels objectifs étaient poursuivis à travers la formation (voir **encadré 1**) mais la réalisation des objectifs reste difficile à estimer car une partie des formations déclarées dans l'enquête n'étaient pas achevées au moment du recueil de l'information. En revanche, nous disposons de données quant au bénéfice financier résultant des formations suivies en 1998. L'enquête recèle aussi quelques variables permettant d'apprécier le contexte de forma-

tion dans lequel évolue le salarié et l'information qui lui parvient quant aux possibilités de formation.

En résumé de l'examen des déclarations des salariés, il s'avère que les plus formés sont également ceux qui déclarent le plus souvent des besoins de formation insatisfaits. Corrélativement, la part de salariés se déclarant insatisfaits chute à mesure que baisse le niveau de la catégorie socioprofessionnelle. En outre, le type de formations insatisfaites varie selon les catégories : les moins qualifiés aspirent plus souvent à un changement d'emploi ; ce qui implique des durées de formation plus longues.

Il est possible de poursuivre les investigations pour tenter d'entrevoir quelques-uns des motifs à l'origine d'une expression différenciée des besoins de formation non satisfaits. Nous allons tenter d'éclairer deux questions :

- La formation s'avère-t-elle utile, rentable ? Répond-elle aux attentes des salariés ?
- Dans quelle mesure le contexte et l'information dont dispose le salarié influencent-ils l'expression d'un souhait de formation ?

ESPÉRANCES ET RÉSULTATS : MISE EN QUESTION DES BÉNÉFICES DE LA FORMATION

Des espoirs certains...

La formation n'est pas une fin en soi. Le projet de se former suppose un intérêt à se former, voire une

contrainte de la hiérarchie. Cet intérêt réside dans les bénéfices que le salarié estime pouvoir retirer de son engagement en formation. Ceux-ci peuvent relever d'une satisfaction personnelle qui échappe aux critères socio-économiques (valorisation de soi...) ; ils peuvent tenir dans des connaissances qui échappent au plan professionnel (mieux suivre la scolarité des enfants) ; ils peuvent contribuer à un mieux-être individuel dans le travail non strictement assimilable à une « adaptation à l'emploi » ; ils peuvent enfin tenir dans un gain salarial ou une promotion professionnelle. Ne disposant pas de données autorisant l'examen de l'ensemble des motivations, nous nous attacherons à la question du gain salarial.

Aussi vrai que les projets nous portent vers l'avenir, ils résultent en grande partie des expériences passées. En matière de dispositions face à la formation, ce propos trivial prend toute sa force. Que retirent les salariés formés des formations qu'ils ont suivies, et les résultats obtenus sont-ils à la hauteur des espoirs qu'ils nourrissaient à l'entrée en formation ?

À travers la formation, huit salariés sur dix visent une adaptation à l'emploi (cf. **tableau 6**). Toutefois, les objectifs poursuivis par les salariés qui s'engagent en formation varient selon les catégories socioprofessionnelles : la proportion de salariés visant une adaptation à l'emploi passe de 85 % pour les cadres à 75 % pour les ouvriers, qui sont relativement deux fois plus nombreux à souhaiter un changement d'emploi et surtout un diplôme ou la reconnaissance d'une qualification (14 % contre 7 %). Ces derniers, plus fragilisés sur le marché du travail et moins bien dotés scolairement, tentent relativement plus souvent que les cadres d'obtenir, par le biais de la formation

Tableau 6
Attentes principales des salariés selon la catégorie socioprofessionnelle (en %)

	Adaptation	Changement Emploi	Diplôme qual.	Assoc., synd.	Personnel	Total
Cadres	85	3	4	epsilon	8	100
Prof. Inter.	81	3	5	1	10	100
Employés	77	6	7	epsilon	10	100
Ouvriers	75	5	9	1	10	100
Ensemble	80	4	6	epsilon	10	100

Champ : salariés en janvier 1999 ayant accédé à la formation au cours des 14 mois suivants.

Note de lecture : 85 % des cadres attendent de la formation suivie une adaptation à l'emploi.

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

continue, les atouts qui leur manquent pour stabiliser leur situation en emploi. Ceci étant, compte tenu de leur taux d'accès à la formation (21 % en moyenne), les effectifs en jeu restent mesurés.

Les espérances de gain des salariés à l'entrée en formation sont loin d'être négligeables : 13 % d'entre eux espèrent « augmenter leur rémunération à l'issue de la formation ». Cette proportion varie significativement selon plusieurs facteurs :

- l'objectif poursuivi imprime clairement sa marque sur l'espérance de gain : 10 % dans le cas d'une adaptation à l'emploi, 50 % dans le cas d'un changement d'emploi, 42 % dans le cas d'un diplôme ou de la reconnaissance d'une qualification, 1 % dans le cas d'un but personnel ;
- la catégorie socioprofessionnelle est également associée à des espérances de gain variables : 6 % pour les cadres, 11 % pour les salariés exerçant des professions intermédiaires, 13 % des employés et 21 % des ouvriers.

Certes, les attentes variant selon les catégories socio-professionnelles, les deux registres de variation sont liés. Pour autant, ils ne sont pas confondus. Les variations de l'espérance de gain déclarée par des salariés poursuivant le même objectif sont importantes : si seulement 4 % des cadres visant une adaptation à l'emploi espèrent une augmentation de leur rémunération, la proportion s'élève à 19 % des ouvriers dans le même cas. Comment expliquer que les moins qualifiés attendent un bénéfice financier plus important des formations qu'ils suivent quand celles-ci ne visent qu'une simple adaptation à l'emploi qui, pour une très large majorité, n'est pas assortie d'un progrès salarial ? Sur l'ensemble des salariés formés qui visaient une adaptation à l'emploi, 19 % cherchaient à « s'adapter à un emploi qu'ils occupaient depuis peu de temps » et 59 % à « s'adapter à un changement dans le contenu de leur travail » ; 22 % déclarent un autre motif, non précisé. Or, ces proportions varient peu selon la catégorie socioprofessionnelle. Ce n'est donc pas dans ce *distinguo* qu'il faut chercher l'origine des écarts. Si l'on considère le sous-ensemble des salariés formés qui visaient une adaptation « à un emploi occupé depuis peu de temps », les ouvriers espèrent relativement deux fois plus souvent que les cadres augmenter leur rémunération (16 % contre 8 % ; la proportion avoisine 11 % pour les salariés exerçant une profession intermédiaire comme pour les employés). Les différences

sont encore plus importantes dans le cas d'une formation d'adaptation « à un changement du contenu du travail » : 4 % des cadres en attendent un gain salarial contre 24 % des ouvriers (la proportion avoisine 9 % pour les salariés exerçant des professions intermédiaires comme pour les employés)³.

C'est la perspective d'un changement d'emploi⁴, d'un diplôme ou de la reconnaissance d'une qualification qui laisse espérer le plus souvent un bénéfice salarial, espérance variable selon le niveau de qualification : 34 % des cadres, 44 % des salariés exerçant une profession intermédiaire, 50 % des employés et 46 % des ouvriers. Ont-ils raison d'espérer ?

■ ... bien souvent déçus

Les motifs du renoncement à la formation s'éclairent pour partie en confrontant les espoirs nourris à l'entrée en formation et les résultats obtenus. Là encore, l'enquête Formation continue 2000 a enregistré les déclarations des salariés (il ne s'agit donc pas d'observations objectives) mais pour comprendre les facteurs favorisant l'expression d'un besoin de formation insatisfait, c'est bien le point de vue du salarié qui importe. Parmi les salariés qui ont achevé une formation, sept sur dix estiment avoir atteint l'objectif visé. Notons qu'ils ne sont que six sur dix à déclarer l'objectif atteint lorsqu'un changement d'emploi était projeté.

L'appréciation des retombées salariales de la formation impose à l'évidence un recul suffisamment important pour en mesurer l'ampleur. L'enquête Formation continue 2000 sur laquelle se base ce travail recouvre, outre la période des 14 mois précédant mars 2000 (sur laquelle porte les statistiques présentées jusqu'ici), une période courant du 1^{er} mars

³ Les ouvriers se distinguent nettement des autres salariés : notamment, un ouvrier sur quatre espère voir augmenter sa rémunération à l'issue d'une formation d'adaptation « à un changement du contenu du travail ». Il est possible que le terme même d'« adaptation à l'emploi » ne soit pas entendu de la même façon selon la situation professionnelle. Les ouvriers l'envisageraient plus souvent comme une opération ouvrant la possibilité d'un déplacement professionnel accompagné d'une augmentation de la rémunération.

⁴ Notons que parmi les salariés qui visaient un changement d'emploi, 31 % attendaient une promotion, 54 % un changement d'emploi non accompagné de promotion et 15 % envisageaient de créer ou de reprendre une entreprise.

1998 au 31 décembre 1998. Il est possible d'apprécier si les formations suivies sur cette autre période ont eu des répercussions sur les rémunérations, ou pour le moins si les personnes formées en ont eu le sentiment : 5,5 % des salariés formés déclarent que « leur rémunération a augmenté à l'issue de la formation ». Certes, la mise en perspective des objectifs et des espérances de gain déclarés par les salariés à l'entrée en formation au cours de la période courant de janvier 1999 à février 2000 et des résultats obtenus suite aux formations suivies entre mars et décembre 1998, est approximative. Il ne s'agit ni des mêmes formations, ni des mêmes salariés. Néanmoins, la mise en perspective est pertinente et riche d'enseignements. En miroir des variations d'espérances de gain, les gains estimés varient selon plusieurs facteurs (cf. **tableau 7**).

Si l'on estime le degré de déception à l'aune des écarts et du niveau des écarts entre les proportions de salariés espérant un gain salarial à l'entrée en formation et celles de salariés estimant que leur rémunération a augmenté à l'issue de la formation, la probabilité d'être déçu oppose essentiellement cadres et ouvriers, les autres salariés se rassemblant dans un espace intermédiaire. Pourtant, les salariés les moins qualifiés ont besoin, plus souvent que les autres, de stabiliser leur situation professionnelle et d'augmenter leur rémunération, mais ils envisagent rarement d'y parvenir par le biais de la formation. Peut-être retrouve-t-on dans cette absence de lien entre formation et augmentation de la rémunération la

conséquence des expériences passées, infructueuses au regard des espoirs qu'ils avaient nourris. En découle la nécessité, notamment pour les moins qualifiés, d'une meilleure articulation entre formation et amélioration de la situation professionnelle et aussi d'une plus grande visibilité des résultats que les salariés peuvent espérer, notamment en termes salariaux.

Ce résultat réintroduit la nécessité d'articuler plus efficacement formation et mobilité professionnelle. Les travaux conduits récemment sur la question du rendement de la formation concluent unanimement que celle-ci est très peu, voire pas du tout rentable en termes financiers (Béret et Dupray, 2000 ; Fougère, Goux et Maurin, 2001). Ce constat jette une ombre sur la formation : si aucuns bénéfices n'en résultent, à quoi bon se former ? Deux remarques complémentaires s'imposent.

- D'une part, il est difficile de distinguer ce qui, dans un parcours professionnel, renvoie en propre à la formation : si l'on ne peut prouver que la formation produit des bénéfices, les auteurs cités montrent en revanche qu'elle accompagne, voire qu'elle précède, bien souvent, les déplacements promotionnels. Il est vrai que la formation s'inscrit dans un ensemble de facteurs qui contribuent au dessin des parcours professionnels, facteurs tellement imbriqués qu'il est difficile de faire la part de l'une et des autres.
- D'autre part, Fougère, Goux et Maurin (2001) ont mis en relief que « *la formation continue n'a pas d'impact significatif sur les carrières salariales* ».

Tableau 7

Espérance de gain à l'entrée en formation (E) et estimation des gains à l'issue de la formation (I)
selon l'attente/ le résultat et la catégorie socioprofessionnelle (en %)

	Cadres		Prof. inter.		Employés		Ouvriers		Ensemble	
	E	I	E	I	E	I	E	I	E	I
Adaptation	4	2	9	3	8	4	19	6	10	3
Changement	ns	ns	57	44	50	33	59	43	50	40
Dipl., qual.	39	32	35	31	51	25	39	19	42	26
Ensemble	6	3	11	5	13	5	21	8	13	5

Champ : pour l'espérance de gain : salariés en janvier 1999 formés au cours des quatorze mois suivants ; pour l'estimation des gains : salariés formés entre mars et décembre 1998 ; il ne s'agit donc pas des mêmes individus, voir titre « Des déclarations avec peu de contexte ».

Le tableau ne fait pas apparaître les attentes/résultats « autres » (exercice de fonctions associatives ou syndicales, personnel, ou « pas de résultat particulier ») associés à des espérances de gains ou des gains estimés nuls ou de l'ordre d'épsilon.

Note de lecture : parmi les cadres qui ont suivi une formation d'adaptation à l'emploi, 4 % en attendaient un gain financier ; 2 % ont vu leur rémunération augmenter à l'issue de leur formation.

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

dans les entreprises formatrices mais qu'elle atténue toutefois l'impact négatif associé en moyenne aux transitions entre deux emplois ». Autrement dit, pour de nombreux travailleurs, la question aujourd'hui serait moins d'obtenir une progression professionnelle par le biais de la formation continue que celle de se maintenir en emploi en actualisant ses compétences. Il s'agirait donc aujourd'hui de se former non seulement à l'occasion des opportunités de promotion, pour accompagner de nouvelles fonctions, mais aussi à titre préventif, pour anticiper une *demotion* (rétrogradation) professionnelle, voire une marginalisation de l'emploi.

Quoi qu'il en soit, l'accentuation de l'intérêt des salariés pour la formation suppose des bénéfices de la formation plus substantiels et une visibilité plus grande des avantages que le salarié peut en attendre, y compris lorsque ceux-ci se limitent à garantir un *statu quo* que de nombreux travailleurs, parmi les moins qualifiés, peinent parfois à sauvegarder.

DES REPRÉSENTATIONS DISPARATES SELON LES CATÉGORIES SOCIALES

Le paysage de la formation dans l'entreprise, tel qu'il est perçu par le salarié, contribue au dessin de son champ des possibles en matière de formation. Or, ce paysage apparaît très contrasté selon les catégories socioprofessionnelles. Par ailleurs, le niveau d'information des salariés en matière de formation varie forte-

ment selon leur appartenance socioprofessionnelle et la taille de l'entreprise dans laquelle ils évoluent.

Le paysage de la formation tel qu'il apparaît aux salariés

Une fois encore, les représentations affichées par les salariés se fondent, pour une large part, sur la réalité de la formation dans l'entreprise, qui reflète notamment la structure des qualifications : plus le salarié est qualifié, plus sa probabilité de se former est élevée (Fournier, Lambert et Perez, 2002). Toujours est-il que 80 % des cadres estiment appartenir à une entreprise dans laquelle « tous se forment », contre 44 % des ouvriers ; à l'inverse, 36 % des ouvriers estiment appartenir à une entreprise dans laquelle « personne ne se forme », contre 8 % des cadres (cf. **tableau 8**). Ainsi, le paysage de la formation se dessine différemment selon l'appartenance socioprofessionnelle. Il n'est pas curieux, en définitive, que le champ des possibles des uns et des autres, qui se traduit dans une appréciation différente des « besoins de formation non satisfaits », se réduise à mesure que chute le niveau de qualification.

Au dessin du paysage tel qu'il apparaît aux salariés vient se combiner la qualité de l'information en matière de formation. La « connaissance d'un plan de formation ou d'un document présentant les formations » reflète pour partie une exigence légale : les entreprises comptant plus de 10 salariés ont obligation de définir un plan de formation. Ce seuil s'avère-t-il décisif ? (cf. **tableau 9**).

Tableau 8
Perception par le salarié du paysage de la formation dans l'entreprise selon la catégorie socioprofessionnelle (en %)

	Cadres	Prof. Inter.	Employés	Ouvriers
Tous se forment	80	74	56	44
Seulement les plus qualifiés	5	6	7	9
Certains se forment, pas seulement les plus qualifiés	6	6	7	7
Personne ne se forme	8	12	26	36
Ne sait pas	1	2	4	4
Ensemble	100	100	100	100

Champ : salariés en janvier 1999.

Note de lecture : 80 % des cadres déclarent évoluer dans une entreprise dans laquelle « tous se forment », en réponse à la question : « Qui se forme ? ».

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

Tableau 9
Connaissance d'un plan de formation selon la taille de l'entreprise et la catégorie socioprofessionnelle (en %)

Effectif	Cadres	Prof. Inter.	Employés	Ouvriers	Ensemble
1 à 2	43	51	25	17	28
3 à 5	41	45	27	16	28
6 à 9	58	39	25	23	30
10 à 19	47	52	36	24	36
20 à 49	63	53	45	27	41
50 à 99	68	70	58	41	55
100 à 499	81	78	70	56	67
500 à 999	83	83	75	68	77
1000 et +	91	91	81	72	83
Ensemble	78	74	56	44	59

Champ : salariés en janvier 1999.

Source : Céreq-Insee, Formation continue 2000 ; traitements Céreq.

L'information sur la formation diffère selon la catégorie sociale et la taille de l'entreprise

La taille de l'entreprise imprime clairement sa marque sur la connaissance d'un plan de formation (cf. **tableau 9**). Toutefois, l'obligation faite, de ce point de vue, aux entreprises de plus de dix salariés, n'entraîne pas un écart démesuré avec les entreprises entrant dans la catégorie de taille immédiatement supérieure (10 à 19 salariés). La taille de l'entreprise s'avère pourtant déterminante quant à la probabilité d'avoir connaissance d'un plan de formation : la part de salariés informés passe progressivement de 28 % à 83 %, depuis les entreprises de moins de cinq salariés à celles de plus de 1 000. À la taille de l'entreprise vient se combiner la catégorie socioprofessionnelle : plus le niveau s'élève, plus la probabilité d'avoir connaissance d'un plan de formation est élevée. Bien que moins informés que les cadres et professions intermédiaires, les employés et les ouvriers sont nettement moins pénalisés dès lors qu'ils travaillent dans une grande entreprise : les ouvriers, par exemple, sont trois fois plus nombreux à être informés dans une entreprise de plus de 1 000 salariés qu'au sein d'une entreprise de 10 à 19 salariés. Toujours est-il qu'au bout du compte quatre salariés sur dix déclarent ne pas connaître l'existence d'un

plan de formation ou d'un document présentant les formations dans leur entreprise.

Le défaut d'information s'accroît avec la baisse du niveau de la catégorie socioprofessionnelle. La connaissance que les salariés ont de leurs droits à la formation rend également compte d'une moins bonne information des salariés déclarant ne pas avoir ressenti de besoins de formation insatisfaits. Ainsi, 43 % seulement d'entre eux connaissent leur droit à un congé pour formation ou à un bilan de compétences (contre 57 % des « insatisfaits ») et 78 % pensent qu'un employeur est tenu de former ses salariés pour les adapter à l'évolution de leurs emplois (contre 87 % des « insatisfaits »). Une fois encore, les moins qualifiés sont les moins informés : 59 % des cadres et salariés exerçant des professions intermédiaires connaissent leur droit à un congé de formation ou à un bilan de compétences, mais seulement 42 % des employés et 38 % des ouvriers ; 87 % des cadres et des salariés exerçant des professions intermédiaires pensent que l'employeur est obligé de former ses salariés pour les adapter à l'évolution de leurs emplois, mais seulement 79 % des employés et 74 % des ouvriers.

L'examen des déclarations de salariés montre que beaucoup d'entre eux, notamment les moins qualifiés qui travaillent dans de petites entreprises, méconnaissent leurs droits à la formation. Se dégage de ces constats un défaut d'information des salariés qui

contribue à fausser leurs représentations du champ des possibles. Certains pourront toujours arguer que qui veut se former commence par chercher l'information, reste que celle-ci est parfois bien discrète...

* *
*

Identifier l'origine d'une expression différenciée des besoins de formation non satisfaits des salariés, c'est aussi et surtout faire émerger quelques leviers sur lesquels il est possible de jouer pour stimuler les dispositions à l'égard de la formation. Certes, et le propos peut paraître trivial, l'acquisition de savoirs, de savoir-faire ne suppose pas nécessairement le passage par une formation caractérisée comme telle, *i.e.* répondant aux canons de la formation. Pour beaucoup de salariés, le développement de la compétence s'est appuyé sur un « apprentissage sur le tas ». Bien évidemment et bien heureusement, l'absence de formation n'implique pas la fossilisation des savoirs. Toutefois, un apprentissage plus formalisé peut s'avérer indispensable à l'acquisition des connaissances, ou pour le moins accélérer le processus d'acquisition. Encore faut-il être convaincu de l'intérêt de la formation et percevoir les possibilités pour y accéder.

– Pour de nombreux salariés, les bénéfices obtenus à l'issue des formations sont trop minces pour susciter un engagement massif en formation, potentiellement suscité par une finalité clairement avan-

tageuse. Les formations souhaitées par les salariés les moins qualifiés sont motivées, dans une large mesure, par la perspective d'un changement d'emploi. Or, les formations sont peu articulées aux progressions professionnelles, rarement rentables en termes financiers. Si la formation ne permet que le maintien de la situation d'emploi, alors il est nécessaire que le salarié en perçoive l'enjeu et y adhère ;

– L'information dont disposent les salariés quant aux opportunités de formation pourrait être très significativement améliorée, notamment en direction des moins qualifiés, massivement sous-informés quant aux formations auxquelles ils pourraient accéder. D'ores et déjà, des entreprises procèdent à des entretiens individuels au cours desquels il est prévu d'aborder le thème de la formation. Cette pratique fait d'ailleurs l'objet d'une nouvelle mesure dans le cadre de l'accord interprofessionnel du 20 septembre 2003 sur la formation tout au long de la vie : « *tout salarié ayant au moins deux années d'activité dans une même entreprise bénéficie, au minimum tous les deux ans, d'un entretien professionnel réalisé par l'entreprise.* »

Les discours politiques mettent largement en avant la formation tout au long de la vie comme moyen pour sécuriser les trajectoires. La loi du 4 mai 2004 dessine un nouveau cadre qui organise son développement. L'avenir dira comment les différents acteurs ont pu ou su s'en emparer. ■

Bibliographie

Béret P. et Dupray A. (2000), « Qualifications et valorisation salariale de la formation continue en France », in *La formation professionnelle continue. Transformations, contraintes et enjeux*, Vandenberghe Ed.

Brochier D. (1993), *L'entreprise formatrice. Le rôle de la formation continue dans les reconstructions socio-industrielles de trois entreprises françaises*, Thèse pour le doctorat en économie et sociologie du travail, université d'Aix-Marseille II.

Charlon-Dubar E. et alii (1990), « Le salarié confronté à l'offre de formation. Trajectoire personnelle, identité professionnelle et logique d'entreprise », *Revue Travail et Emploi*, n° 44.

Doray P., Bélanger P. et Labonté A. (2004), « Les contours de la demande insatisfaite de formation », in *Les adultes en formation : les logiques de participation*, CIRST CIRDEP/UQAM.

Fougère D., Goux D. et Maurin E. (2001) « Formation continue et carrières salariales. Une évaluation sur données individuelles », *Annales d'économie et de statistique*, n° 62.

Fournier C., Lambert M. et Perez C. (2002), *Les français et la formation continue. Statistiques sur la diversité des pratiques*, Document Observatoire Céreq, n° 169, novembre.

Fournier C. (2004-a), « La formation tout au long de la vie à l'épreuve du genre », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, n° 136, mars.

Fournier C. (2004-b), « La formation promet-elle le maintien en emploi des "seniors" ? », *Actualité de la formation permanente*, n° 189.

Laufer J. (2003), *L'accès des femmes à la sphère de direction des entreprises : la construction du plafond de verre*, rapport pour la Dares, octobre.

Lichtenberger Y. et Méhaut P. (2001), *Les enjeux de la refonte de la formation professionnelle continue. Bilan pour un futur*, www.cereq.fr

Rubenson K. et Xu G. (1997), "Barriers to participation in adult education and training : Towards a new understanding", in P. Belanger et A.C. Tuijnman, *New patterns for adults learning : a six-country comparative study*, London : Pergamon.

Santelmann P. (2004), « Bas niveaux de qualification, mutations du travail et usage de la formation continue », *Ville-Ecole-Intégration Enjeux*, n° 136, mars.

Résumé

Les besoins de formation non satisfaits des salariés au prisme des catégories sociales

Christine Fournier

Les catégories qui accèdent le plus à la formation affichent également les « besoins de formation non satisfaits » les plus importants. Constat aggravant : ce sont les formés qui déclarent le plus souvent des besoins insatisfaits. Gardons-nous d'en conclure que se trouveraient d'un côté, des salariés avides de se former, de progresser, fortement investis dans le travail et la carrière ; de l'autre, des salariés peu motivés, se laissant porter par le fil de l'eau et récoltant au final les fruits amers de leur désinvestissement. Il est nécessaire de s'interroger sur l'expression des besoins de formation non satisfaits. D'où vient que, finalement, la très large majorité des salariés qui ne se forment pas déclarent ne pas en éprouver le besoin ? Deux dimensions apparaissent déterminantes dans la formulation d'un souhait de formation : la finalité et le contexte, objets de représentations contrastées selon les catégories socioprofessionnelles.

Mots Clés

Besoin en formation professionnelle, représentation de la formation, PCS, formation professionnelle en entreprise.

Journal of Economic Literature : J 24

revue
semestrielle

de boeck

Négociations

N°6 - Automne 2006

Dossier : Négociations et médiations : perspectives croisées

Philip Milburn

Négociation, médiation : quelles accointances ?

Hubert Touzard

De la négociation à la médiation

Sanda Kaufman

*Processus et dispositifs d'intervention
dans les décisions publiques aux États-Unis*

Lavinia Hall

La négociation médiée et le conflit quotidien

Jacques Faget

Médiation et post-modernité

Varia

Marwa Daoudy

Négociations en eaux troubles

Isabelle Leroux

Gouvernance territoriale et jeux de négociation

Louis Simard

Négocier l'action et l'utilité publiques

Alice Le Flanchec

Médiation, autonomie et justice procédurale

Pédagogie / Formation

Arnaud Stimec

Critères et biais de décision en négociation

Pratiques de...

« La négociation sociale ne peut bien fonctionner... »

Rencontre avec Tony Vandeputte

Notes de lecture/ (Re)lectures

Au sommaire du n° 5 :

Ronald J. Fischer, Régine Bercot, Fatbi Ben Mrad, Hubert Touzard,
Laurent Mernet, Philippe Moncourrier, Christophe Dupont,
Arlette Donnay, Anselm Strauss, Jean-Paul Peulet

Négociations est disponible en texte intégral
sur WWW.CAIRN.INFO

Négociations. Une nouvelle revue en langue française, dont l'ambition est d'instruire la question de la négociation dans la diversité de ses dimensions, en favorisant la confrontation interdisciplinaire et en faisant se rejoindre plusieurs traditions d'étude.

Éditorial et conditions d'abonnement sur le site de la revue :

<http://universite.deboeck.com/revues/negotiations/>

Négociations. CRIS, Département de sciences sociales.

Faculté d'Économie, de gestion et de sciences sociales, bd du Rectorat, 7, B-4000 Liège

Directeurs de la publication : Olgierd KUTY (Université de Liège), Christian THUDEROZ (INSA de Lyon)

Jeunes dans la fonction publique territoriale : entre gestion publique et marchande

par Françoise Dauty et Philippe Lemistre*

L'image du fonctionnaire recruté après un concours écrit puis titulaire à vie cache une grande diversité de situations. Comparée à la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale recourt à de nombreux contractuels et utilise des modes de gestion proches du secteur marchand.

Les enjeux de recrutement face aux départs à la retraite pour les années à venir sont particulièrement forts (Germe, Monchatre et Pottier, 2003). Or, employeur d'un quart de la population salariée, la fonction publique joue un rôle important, tout particulièrement dans l'emploi des jeunes diplômés (Audier, 1997). Elle ne constitue pas néanmoins un ensemble homogène. Elle se divise en trois grands ensembles, la fonction publique hospitalière, la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale (respectivement FPE et FPT dans la suite du texte). Chaque fonction publique crée et gère ses emplois : par ministère au sein de la FPE, par filière et niveau hiérarchique pour la FPT, par filière et établissement en distinguant personnel réglementé ou non pour la fonction publique hospitalière. Au sein de chacune d'elles coexistent des pratiques de gestion différentes et des types d'emplois très divers.

Nous nous focaliserons ici tout particulièrement sur la fonction publique territoriale, notamment en la compa-

* **Françoise Dauty** est ingénieur de recherche CNRS au Lirhe (Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi). Ses principaux axes de recherche relèvent de l'économie de l'emploi et de l'éducation, des dimensions territoriale et institutionnelle (Analyse des relations entre formations et emplois et dynamiques territoriales ; évolution des modes de recrutement et de gestion des compétences et rôle des diplômés).

Philippe Lemistre est économiste au Lirhe, centre régional associé au Céreq. Ses travaux portent sur les carrières salariales et l'articulation entre système éducatif et marché du travail. Il a récemment publié avec J.-F. Giret, « Le déclassement à l'embauche des jeunes : vers un changement de la valeur des diplômes ? », *Brussels Economic Review*, Special Issue in « Economics of Education and Human Resources », Vol. 47, n° 3, 2004. Il coordonne un ouvrage avec J.-M. Lattes et P. Roussel, *Individualisation des salaires et rémunération des compétences*, Économica, Collection « Recherche », à Paraître, septembre, 2006.

rant à la fonction publique d'État ; la fonction publique hospitalière n'est pas retenue du fait de sa spécificité en termes d'emplois et de formations (emplois réglementés, filières de formations spécifiques).

Les emplois de la fonction publique territoriale ont connu une forte hausse ces dernières années, sous l'effet de la décentralisation notamment. Si la FPE reste le plus gros employeur, la « *croissance de l'emploi public repose sur la FPT* » (Raynaud, 2003). Cette dynamique dépend de plusieurs facteurs dont les effets se combinent, tels que l'étendue des services offerts et des compétences territoriales, les transformations des modes de gestion (externalisation, gestion associative) et des modes de recrutement écartelés entre renforcement de la professionnalisation et recrutement social¹ (Le Lidec, de Montricher, 2004).

Au moment où émergent de nouveaux enjeux de performance liés à l'organisation et à la qualité des services rendus et où les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales s'intensifient, il apparaît opportun de s'intéresser à la diversité des situations nées de ces évolutions.

Les différences de modes de gestion et la nature des emplois offerts contribuent à distinguer les deux fonctions publiques. La gestion de la FPE est fondée sur le principe de « carrière » et le recrutement s'effectue principalement sur des critères d'âge² et de diplôme. La FPT, quant à elle, intègre une dimension « emploi ». La gestion s'effectue dans des filières et cadres d'emploi et surtout au niveau des collectivités et non au plan national. La FPT combine une gestion des emplois de type publique (concours, statut) et marchande (procédure de recrutement, carrière dans l'établissement, pouvoir de l'employeur).

L'objectif de cet article est d'analyser ces spécificités de la fonction publique territoriale en examinant les premières années de vie active des jeunes salariés de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'État, trois ans après leur sortie du système éducatif. Il s'agit notamment de dépasser les appro-

ches habituelles qui relèvent souvent d'une vision dichotomique de type employeur public/privé.

Nous mobilisons l'enquête « génération 98 » du Céreq, qui s'intéresse aux parcours des jeunes ayant quitté le système éducatif en 1998, jusqu'à leur situation en 2001³.

Dans un premier temps, la spécificité de la fonction publique territoriale, en tant qu'employeur, est abordée dans le cadre d'une comparaison fonction publique territoriale / fonction publique d'État. Ensuite, les caractéristiques des jeunes employés par la FPT sont mises en regard de celles des jeunes de la FPE ; les modalités d'accès aux emplois et aux différents statuts sont examinées pour les deux fonctions publiques. En effet, si les caractéristiques individuelles des jeunes, notamment leurs caractéristiques scolaires, jouent un rôle décisif dans l'insertion professionnelle, les modalités de l'insertion sont porteuses et révélatrices des transformations structurelles des normes d'emploi liées ici au développement de l'emploi au sein de la FPT (Lefresne, Fondeur, 2000).

Le second temps concerne uniquement la FPT. Le rôle des caractéristiques individuelles et du type d'emploi occupé sur les salaires est précisé. Les types d'emplois font également l'objet d'une attention particulière afin de tenter d'identifier les caractéristiques associées aux différents statuts (emploi-jeune, contrat à durée déterminée – CDD, contrat à durée indéterminée – CDI, fonctionnaire). Il s'agit notamment de compléter les rares travaux réalisés sur l'évolution des emplois et des modes de gestion dans la FPT⁴.

FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE : DES ENTITÉS PEU COMPARABLES ?

La plupart des études économiques et statistiques abordent l'emploi public de manière assez globale,

¹ Le recrutement est qualifié de *social* quand ce sont des exigences de caractère social qui dominent, la volonté d'embaucher des populations défavorisées.

² Depuis le premier novembre 2005, les conditions d'âge pour l'accès aux concours de la fonction publique ont été supprimées dans la majorité des cas (DGAFP, ministère de la Fonction publique).

³ Pour une approche plus globale de « l'insertion des jeunes sortants 98 et la fonction publique », voir Di Paola V. et Moullet S. (2003).

⁴ Notamment les travaux de l'Observatoire de l'emploi public (Rapport 2003, DGAFP, décembre 2003) ou bien ceux de l'Observatoire de la FPT, « Étude sur les non-titulaires dans les collectivités territoriales », n° 4, septembre 2003.

notamment celles qui traitent des salaires, en retenant une variable ou un critère de distinction unique, « secteur public » par opposition au secteur privé. Ceci suppose une certaine homogénéité des modes de rémunération et de recrutement au sein du secteur public qui s'opposerait à une grande diversité dans le secteur privé. Aborder le secteur public globalement suppose également une assez forte similarité entre les professions et les statuts. Or, toutes les études relatives à la structure des emplois comme aux modes de gestion soulignent la diversité qui les caractérise dans les trois fonctions publiques.

Des différences dans les modes de recrutement et de gestion

La première différence tient à la nature même de l'employeur public : d'un côté, un employeur « unique », l'État, qui fixe chaque année le nombre de postes ouverts aux concours ; de l'autre, plus de 60 000 employeurs qui ont une assez large autonomie pour recruter et manifestent une diversité de pratiques (26 régions, 100 départements, 36 773 communes et 19 000 EPL – Établissements publics locaux – et l'absence d'employeur au niveau national). En effet, si la FPT a été organisée en 1984 sur le modèle de la FPE, dans la pratique, les politiques de gestion du personnel l'ont éloignée du modèle statutaire initial (**encadré 1**).

La création de la FPT visait à donner aux collectivités une fonction publique professionnelle, construite sur le modèle de la fonction publique d'État. Aux difficultés juridiques qui sont apparues pour passer d'une multitude de statuts (antérieure aux lois de décentralisation) à un statut unique, s'ajoutent les débats qui ont accompagné cette construction d'un compromis entre la revendication d'autonomie des autorités territoriales pour le recrutement et la gestion de leurs agents et la transposition du modèle étatique. Ainsi la FPT, en permanente évolution depuis sa création, n'est pas une copie conforme de la FPE (Bourdon, 2004).

La gestion territoriale des emplois est une gestion décentralisée : les collectivités ont la liberté de créer et de supprimer des emplois. Cette liberté est encadrée (seuils de population pour certains emplois et règles de procédure à respecter), mais l'autorité territoriale garde le pouvoir de recruter et de nommer.

D'autre part, contrairement aux services de l'État, qui relèvent d'un employeur unique, les collectivités territoriales sont en concurrence entre elles pour le recrutement des agents.

La deuxième différence en matière de recrutement entre FPE et FPT, plus importante peut-être, est liée à l'usage du concours. En effet, la fonction publique territoriale fait une utilisation originale du concours, qui ne constitue qu'une opération préalable au recrutement. Il conduit seulement à l'établissement de listes d'aptitude par ordre alphabétique et donc sans ordre de mérite. Il s'agit plus d'un examen avec *numerus clausus*. Surtout, et contrairement à ce qui se passe avec la FPE, il y a une séparation relative entre les concours de recrutements nationaux, fonction d'un nombre de postes susceptibles d'être vacants, et ouverture de postes. Les lauréats du concours sont alors inscrits sur une liste d'aptitude (inscription pour une année, renouvelable deux fois) et peuvent se faire embaucher par les collectivités locales qui puisent dans ce vivier. Le recrutement proprement dit n'intervient qu'une fois la liste d'aptitude publiée, l'autorité locale demeurant libre de recruter qui elle veut sur la liste, ou personne. De fait, pour les cadres, de nombreux recrutements procèdent de sorte de bourses d'emplois qui consistent à publier des annonces de collectivités assorties des spécificités des postes ; peuvent alors coexister des postes vacants et des lauréats sans affectation.

Enfin, une troisième distinction apparaît dans le recours plus large aux diverses formes d'emploi : gestion indirecte (associative, déléguée...), utilisation des mesures d'emploi (gestion sociale), large recours aux contractuels, possibilité de recruter directement (**encadré 2**) (Le Lidec, Montricher, 2004). Les personnels de catégorie C, notamment, peuvent être recrutés directement sans concours. Les recrutements dans la FPT, y compris pour les emplois de fonctionnaires passant par la voie des concours, relèvent au final plus de procédures de recrutement classiques : affichage de profils de postes, entretiens, utilisation importante des réseaux. Le poids des recrutements directs conduit aussi les contractuels déjà en poste à passer les concours. « *Les lauréats des concours externes de la FPT présentent un profil spécifique puisque 60 à 90 % d'entre eux, selon les cadres d'emploi, sont déjà en fonction dans une collectivité* » (Bourdon, 2004). Ainsi, la FPE sélectionne par

Fonction publique territoriale et catégories d'emploi

Les salariés de l'employeur public « territorial » relèvent de trois grandes catégories :

- Des fonctionnaires territoriaux : deux tiers de l'emploi territorial ;
- Des agents non titulaires de droit public, permanents ou non permanents, et les assistantes maternelles à domicile (22 %) ;
- Des emplois aidés : emplois-jeunes, CES, CEC (respectivement contrat emploi solidarité et contrat emploi consolidé, qui relèvent du droit privé), soit $\cong$ 10 % (données CNFPT, *Les agents non-titulaires au 1/1/2001, état des lieux*, juin 2003).

Enfin, dans son acception large, la notion d'employeur territorial comprend les organismes publics (collectivités territoriales : communes, départements, régions et structures intercommunales), les établissements publics mais aussi des organismes privés (de type syndicats d'initiative, offices de tourisme, organismes d'action sociale, d'aménagement ou d'action sociale à vocation culturelle). Ces organismes emploient sous statut de droit privé. Il existe donc aussi des personnels sous statut de droit privé.

La fonction publique territoriale est organisée en huit filières qui correspondent aux grands domaines d'intervention des collectivités territoriales : administrative, technique, culturelle, sportive, sanitaire et sociale, sécurité, animation, sapeurs-pompiers.

Au sein de chaque filière, le statut de la fonction publique territoriale organise une hiérarchie entre les fonctionnaires en les répartissant en trois catégories (catégories existant aussi dans la fonction publique d'État).

La catégorie A correspond aux fonctions de conception et de direction. Le recrutement se situe au niveau de la licence, à l'exception de certains cadres d'emplois qui exigent des diplômes supérieurs. Les agents de la catégorie A ont vocation à être des cadres.

La catégorie B correspond à des fonctions d'application. Le recrutement se situe au niveau du baccalauréat à bac + 2. Les fonctionnaires de catégorie B peuvent encadrer des équipes, des ateliers, des services. Ils constituent un encadrement intermédiaire.

La catégorie C correspond aux fonctions d'exécution, nécessitant, pour certains métiers, des qualifications professionnelles spécialisées de type BEP/ CAP (brevet d'études professionnelles/certificat d'aptitude professionnelle).

Un fonctionnaire territorial est recruté sur *un cadre d'emplois*, au sein duquel il pourra exercer différents métiers. Chaque cadre d'emplois regroupe des agents dont les emplois et les métiers ont des caractéristiques professionnelles proches. Ils auront en commun des savoir-faire, des aptitudes, des connaissances, une formation, et des modalités de recrutement, de rémunération et d'avancement.

Dans les filières culturelle, médico-sociale, animation, sécurité et sport, le cadre d'emplois correspond souvent à un métier.

Exemples : le cadre d'emplois des attachés territoriaux regroupe aussi bien des chargés de communication, des juristes que des responsables du développement économique ou des directeurs des ressources humaines ; un jardinier et un électricien peuvent tous les deux relever du cadre d'emplois d'agent de maîtrise de la filière technique.

Source : site CNFPT.

concours à partir de niveaux de diplômes exigés, alors que la FPT s'assure, *via* le concours, d'un niveau avant d'effectuer un recrutement plus individualisé. Ce système pose en revanche pour les candidats le problème des « reçus-collés » ; ainsi, des jeunes reçus aux concours peuvent ne pas trouver d'emploi et perdre le bénéfice de ce concours.

Le mode de recrutement de la FPT semble plus souple et devrait permettre en principe de mieux réaliser l'adéquation individu / emploi. Toutefois, l'obtention du concours ne garantit pas celle d'un emploi. En d'autres termes, dès l'entrée dans la FPT, le parcours semble moins sécurisé que dans la FPE, l'accès au marché interne étant nettement moins garanti. Rappelons qu'au sein des marchés internes, les individus bénéficient de carrières à moyen ou long terme assorties d'avantages sala-

riaux qui peuvent avoir pour corollaire une mobilisation plus forte des salariés. Les marchés internes se distinguent du marché externe où les salaires sont déterminés plus fortement par les mécanismes de l'offre et de la demande et où la précarité est plus prégnante⁵. La FPT serait donc un exemple d'une combinaison du modèle marché interne (entrée à certains points et carrière) et marché externe *via* de nombreux contractuels et ses procédures de recrutement.

⁵ Si l'on se réfère à Doeringer et Piore (1971), le marché interne est une unité institutionnelle à l'intérieur de laquelle le prix et l'allocation du travail sont déterminés par des procédures administratives, par opposition au marché externe, où rémunération, formation et allocation du travail sont déterminées par les ajustements marchands.

Encadré 2

Fonction publique territoriale et modes de recrutement d'agents non titulaires

La voie normale d'accès à la fonction publique territoriale est le concours ; cependant, certains recrutements dans la fonction publique peuvent intervenir sans concours.

Le recours à des agents non titulaires est encadré ; il ne peut en théorie s'effectuer que dans des cas limitativement énumérés.

Une collectivité peut recruter pour une courte période des non-titulaires pour :

- Des besoins saisonniers ou occasionnels ;
- Des remplacements de titulaires indisponibles (maladie, maternité ...).

Ces cas – contractuels non permanents – concernent 37 % des agents non titulaires.

Elle peut, pour une période plus longue, CDD (contrat à durée déterminée) de 3 ans renouvelable, faire appel à des personnes ayant des compétences spécifiques :

- Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois correspondant ;
- Pour combler un emploi après un appel à candidatures de titulaires infructueux.
- Pour les emplois de « cabinet » et certains emplois de direction des grandes collectivités (régions, départements, villes de plus de 80 000 habitants).

On trouve enfin d'autres types d'emplois : agents à temps non complet dans les petites communes, personnes handicapées, emplois fonctionnels de direction, emplois spécifiques.

L'ensemble de ces emplois représente 42 % de non-titulaires permanents.

Enfin, les assistantes maternelles à domicile représentent 21 % de ces emplois.

Les agents non titulaires permanents ont des caractéristiques assez particulières : plus de la moitié a plus de cinq ans d'ancienneté, la part de la catégorie A est importante. Pour les non-titulaires non permanents, ce sont les emplois d'animateurs et d'agents d'animation qui sont principalement concernés.

■ Des profils différents

Une comparaison descriptive entre les caractéristiques des sortants de la génération 98 en emploi dans la FPE et la FPT en 2001 (trois ans plus tard) témoigne très largement de cette distinction (**tableaux 1, 3, 4**). Toutefois, pour mieux saisir l'importance relative des éléments qui distinguent les deux fonctions publiques, la probabilité d'appartenir trois ans après la sortie d'études à la FPT a été estimée à partir d'un échantillon comprenant l'ensemble des salariés de la FPE et de la FPT (**tableau 2** – procédure probit)⁶.

L'échantillon complet comprend 6 749 individus salariés en 2001, répartis en 5 179 individus pour la FPE et 1 570 pour la FPT, représentatifs (effectifs pondérés) de respectivement 21 631 et 59 845 jeunes. Soit un peu plus de 3 % et de 10 % de la génération 1998 en emploi en 2001, dont la majorité reste donc employée dans le secteur privé ou hospitalier public. Ces chiffres peuvent être comparés au total des populations en emploi, parmi lesquelles FPT et FPE représentent 6 % et 10 % de l'emploi global en 2001⁷. Ce constat peut paraître paradoxal puisque, comme cela

⁶ L'ensemble de la population active n'a pas été retenu afin de saisir uniquement les différences entre FPE et FPT. D'autant que, pour être significative, la prise en compte du secteur privé, via un probit

multinomial par exemple, aurait nécessité des distinctions au moins sectorielles ou par taille d'entreprise.

⁷ Source DGAFP, *La fonction publique de l'État*, Rapport annuel 2002.

Tableau 1
Caractéristiques des jeunes employés par la fonction publique territoriale
et la fonction publique d'État (en %)

	Fonction publique territoriale	Fonction publique d'État
Age moyenne	22	24
Femme %	59	58
Diplômes %		
Non-diplômés	5,4	2,3
CAP-BEP non-diplômés	5,6	1,5
CAP	6,1	1,8
BEP	11,8	4,9
Bac. non diplômé	3,4	2,1
Bac pro.	6,9	4,2
Bac. Techno.	3,5	2,8
Bac généré-DEUG non Dip.	8,7	13,9
BTS-DUT non Dip.	6,9	5,2
DEUG	5	4,1
BTS	11,4	7,1
DUT	2,3	2,1
Bac. + 3	6,1	11,2
Bac. + 4	5,8	7,9
Bac. + 5	7,3	8,4
IUFM échec	0,8	10,3
Écoles et Prépa.	2,9	10

Sigles : Cap : certificat d'aptitude professionnelle ; BEP : brevet d'études professionnelles ; BTS : brevet de technicien supérieur ; DUT : diplôme universitaire de technologie ; DEUG : diplôme d'études universitaires générales ; IUFM : Institut universitaire de formation des maîtres.

Lire : les détenteurs d'un BTS représentent 11,4 % des jeunes de la génération 98 employée au sein de la FPT en 2001, contre 7,1 % pour ceux de la FPE.

Source : Enquête Génération 98, Céreq.

a été évoqué précédemment, la FPT recrute proportionnellement plus que la FPE. En fait, les recrutements de la FPT s'adressent davantage que pour la FPE à une population déjà sur le marché du travail, c'est-à-dire au-delà des trois premières années de vie active retenues ici. Cette hypothèse est largement confirmée par les modes de recrutement observés.

Les niveaux de diplômes sont clairement différenciés ; un tiers des recrutés de la FPT ne possède pas le baccalauréat contre seulement près de 13 % dans la FPE. À l'inverse, presque la moitié (47,6 %) de jeunes

recrutés dans la FPE a un diplôme égal ou supérieur à bac + 3 ; ils ne sont que moins d'un quart (23 %) dans la fonction publique territoriale. La présence de nombre d'enseignants et de plus de cadres au sein de la FPE (**tableau 4**) explique évidemment, en grande partie, cet écart. Il faut garder à l'esprit que pour l'ensemble des comparaisons entre les deux fonctions publiques, les effectifs de la FPT représentent moins d'un tiers de ceux de la FPE. En conséquence, une part relative plus importante pour une catégorie donnée au sein de la FPT ne reflète pas une plus forte probabilité

Tableau 2
Probabilité d'appartenir à la fonction publique territoriale (FPT)
en regard de la fonction publique d'État (FPE) (1)

	FPT/FPE		FPT/FPE
Statut		Diplômes	
Fonctionnaire	ref.	non diplômés	ref.
Contrat à durée indéterminée	++	CAP-BEP non diplômés	+
Contrat à durée déterminée	++	CAP	+ (4)
Contrat emploi solidarité	+	BEP	~
Emploi-jeune	+++ (2)	Bac. non diplômé	~
Age	-	Bac Pro.	~
Femme	+++	Bac. Techno.	--
Parcours		Bac généré-DEUG non Dip.	---
mois au chômage	-	BTS-DUT non Dipl.	--
mois en inactivité	--- (3)	DEUG	--
mois en formation	-	BTS	-
mois en études	--	DUT	--
temps accès au premier emploi	~	Bac. +3	---
		Bac. +4	---
premier emploi = emploi actuel	+++	Bac. +5	--- (4)
premier emploi privé	+	Écoles et Prépa.	---
Temps complet	---		

Lecture :

(1) La régression logistique permet d'estimer la probabilité d'être salarié de la FPT à trois ans en fonction des différentes variables. L'effet de chaque caractéristique est estimé « toutes choses égales par ailleurs ». Lorsque le modèle comprend plusieurs variables continues, les probabilités doivent être recalculées pour chaque valeur ou combinaison des valeurs entre elles (pour différentes situations de référence). Compte tenu de la difficulté à choisir une situation plutôt qu'une autre, la méthode retenue ici est de comparer les variables de même type entre elles.

(2) Lire : la probabilité d'être en emploi-jeune est plus forte dans la FPT que celle d'être fonctionnaire par rapport à la FPE. Le fait d'être en emploi-jeune augmente cette probabilité d'appartenir à la FPT (ref. FPE) à peu près trois fois plus que le fait d'être en CES.

(3) Lire : avoir connu un mois d'inactivité pendant les trois premières années de vie active diminue la probabilité d'être employé par la FPT plutôt que par la FPE, ceci trois fois plus qu'un mois de chômage.

(4) Lire : la probabilité d'appartenir à la FPT plutôt qu'à la FPE est plus forte lorsque le jeune a un CAP que lorsqu'il est non diplômé. En revanche, par rapport aux non-diplômés, cette même probabilité est diminuée trois fois plus (que l'augmentation pour le CAP) lorsque le jeune a un bac + 5.

Source : Enquête Génération 98, Céreq.

d'appartenir à celle-ci plutôt qu'à la FPE. Au sein de la seule FPT, un type de diplôme peut donc être proportionnellement plus représenté que dans la FPE, alors que les détenteurs de cette certification sont plus nombreux dans celle-ci.

En d'autres termes, un poids relatif de certains diplômés plus important dans la seule FPT n'a pas nécessairement pour corollaire un nombre absolu de jeunes détenteurs de cette certification supérieur à celui de la FPE. Par exemple, les BTS (brevet de technicien supérieur) représentent 11,4 % des diplômés de la FPT contre 7,1 % de la FPE (**tableau 1**). Mais compte tenu des effectifs relatifs, ces derniers sont évidemment plus nombreux au sein de la FPE (11,4 % de 1 570 est inférieur à 7,1 % de 5 179).

Ceci explique que la probabilité d'appartenir à la FPT en regard de la FPE soit diminuée pour les titulaires de ce diplôme même s'ils sont, en proportion, plus nombreux dans la FPT (**tableau 2**). En termes de formation, la distinction la plus nette concerne le recrutement plus marqué au sein de la FPT des détenteurs des niveaux de certifications les moins élevés : les non-diplômés, les CAP (certificats d'aptitude professionnelle) et BEP (brevet d'études professionnelles). À tous les niveaux, on note une préférence pour les diplômes professionnels. Cependant, compte tenu de la remarque précédente, seul le CAP conduit à une probabilité plus élevée d'être recruté dans la FPT que dans la FPE. Les autres diplômes relativement bien représentés au sein de la FPT sont les baccalauréats professionnels et les BTS. Les jeunes diplômés des formations les plus professionnalisées sont donc les plus représentés au sein de la FPT. Les sortants de formations générales sont proportionnellement nettement moins nombreux que dans la FPE (**tableau 1** : baccalauréats généraux, bacs + 3 et 4, Écoles et prépa.)⁸.

■ Des modes d'accès à l'emploi distincts

Les jeunes salariés en 2001 dans la FPT ont en moyenne connu quatre mois de chômage dans leur

parcours depuis leur sortie du système éducatif contre deux mois et demi pour les salariés de la FPE (**tableau 3**). Trois raisons peuvent être avancées pour expliquer cette différence. La première est liée au niveau d'éducation, les difficultés d'insertion étant plus importantes pour les moins diplômés, relativement plus nombreux au sein de la FPT. En effet, si l'on compare les durées de chômage par niveau de diplôme, on constate que la différence FPE/FPT est surtout importante pour les diplômes supérieurs à bac + 3 (de 1,6 à 4 mois). De plus, pour les diplômes inférieurs au baccalauréat, les écarts persistent (0,4 à 1,5 mois). Cette explication est en tout cas loin d'être suffisante. Deux autres explications sont plus plausibles ; la première est liée à la procédure de recrutement par concours. Comme cela a été évoqué précédemment, dans la FPT il existe un temps de latence entre la réussite au concours et l'accès à un emploi. Ceci est particulièrement vrai pour les plus hauts niveaux de certification et peut expliquer le nombre de mois de chômage relativement important. Une autre hypothèse repose sur l'idée que la FPT pourrait être un second choix pour des jeunes sans emploi. Cette conjecture semble confirmée par un nombre de mois en chômage nettement plus conséquent, notamment pour les bac + 4. Ces diplômés ont connu en moyenne deux mois de chômage quand ils intègrent la FPE contre près de cinq mois pour la FPT. Ces explications peuvent se conjuguer : les jeunes en recherche d'emploi dans une zone déterminée, inscrits au chômage, peuvent passer un concours de la FPT entre autres démarches et rechercher indifféremment un emploi dans une collectivité territoriale ou dans le secteur privé. Les deux résultats suivants confortent cette hypothèse.

L'emploi occupé trois ans après la sortie du système éducatif est plus souvent un premier emploi dans la FPT (pour 43 % des individus) que dans la FPE, même « toutes choses égales par ailleurs » (**tableau 2**). Or, l'accès à un emploi de la FPE est moins rapide quand l'emploi en 2001 est aussi le premier emploi, avec plus d'un mois d'écart avec la FPT. De plus, le nombre de mois en chômage est plus conséquent pour ces individus qui n'ont connu qu'un seul emploi, de quatre mois et demi contre toujours deux et demi pour les jeunes qui accèdent à la FPE.

Ces constats soulignent une autre caractéristique des emplois de la FPT : ils sont, surtout les moins qualifiés, plus proches des emplois du secteur privé que

⁸ L'aspect dominant des formations professionnelles ou techniques est renforcé par des pourcentages proches au sein de chaque FP pour les bacs technologiques, les DUT (diplôme universitaire de technologie) et les bac + 5 qui ont un contenu plus « professionnalisant » que les bac + 3 et 4 notamment.

Tableau 3
Caractéristiques des parcours en mois

	FPT	FPE
moyenne ou %		
mois en emploi	27	28
mois au chômage	4	2,5
mois en inactivité	1,3	1,9
mois en formation	0,5	0,6
temps d'accès au premier emploi	4,7	4,1
premier emploi privé	29 %	24 %
premier emploi = emploi actuel	43 %	36 %
temps d'accès au premier emploi si premier emploi = emploi actuel	5	6,3
mois au chômage si premier emploi = emploi actuel	4,5	2,5

Lire : sur la période d'observation de 36 mois, les jeunes employés dans la FPT (fonction publique territoriale) sont en emploi 27 mois contre 28 dans la FPE (fonction publique d'État) ; 29 % de ces jeunes employés dans la FPT ont connu un premier emploi dans le secteur privé contre 24 % des jeunes employés dans la FPE. Dans la FPT, 43 fois sur cent l'emploi actuel est le premier emploi occupé contre 36 % dans la FPE ; si l'emploi actuel est identique au premier emploi, le temps d'accès au premier emploi est de 5 mois dans la FPT contre 6,3 dans la FPE.

Source : Enquête Génération 98, Céreq.

ceux de la FPE (**tableau 4**). Ces derniers sont souvent plus spécifiques et s'inscrivent dans la continuité de formations *ad hoc*. Dans le privé, la structure de la population active est d'environ deux tiers d'employés et d'ouvriers et 15 % de cadres, structure que l'on retrouve dans la FPT et pas dans la FPE où, par exemple, les ouvriers sont largement sous-représentés. La plus grande proximité FPT/secteur privé s'exprime aussi en matière de modes de gestion de la main-d'œuvre, à travers la diversité des formes d'emploi utilisées (les emplois à statut, les hors statuts, les emplois aidés, le recours à la sous-traitance privée, le passage par des structures relais).

Concernant les statuts, contrairement aux employeurs du secteur privé, la FPT recrute plus de la moitié de ses nouveaux salariés sur des contrats temporaires (CDD) ou en utilisant largement les possibilités offertes par les politiques de l'emploi (emplois-jeunes, CES – contrat emploi solidarité). Ainsi, trois ans après leur sortie du système éducatif, seulement un jeune sur cinq employé dans la FPT est fonctionnaire, la même proportion étant recrutée en CDI. Ils sont plus du double dans la FPE. Notons que les jeunes de la Génération 98 ont été recrutés davantage sur des emplois à durée déterminée dans les deux fonctions publiques que dans le secteur privé, qui ne recrute qu'un quart de ses salariés en CDD (**tableau 5**), la proportion étant d'un tiers pour l'ensemble des jeunes. Le poids des

emplois-jeunes n'explique pas à lui seul le décalage entre public et privé, leurs parts respectives pour la FPE et la FPT étant de 28 et 20 %.

À cette importance des contrats à durée limitée correspond également un plus fort développement du temps partiel dans la FPT. Ainsi, le pourcentage de salariés à temps complet est supérieur de près de 10 % dans la FPE par rapport à la FPT, qui compte 84 % de travailleurs dans cette situation. Ces salariés à temps partiel sont pour 80 % des femmes dans la FPE contre 90 % pour la FPT, alors que le pourcentage de femmes est le même dans les deux fonctions publiques (près de 60 %). En d'autres termes, la FPT recrute davantage que la FPE pour des postes à temps partiel, majoritairement occupés par des femmes. Ce résultat descriptif est confirmé par la procédure logistique : la probabilité d'être recruté dans la FPT étant diminuée dès lors que le poste est à temps complet⁹.

⁹ En revanche, alors que les femmes représentent le même pourcentage dans les deux fonctions publiques, la probabilité d'être, trois années après la date de fin d'études, dans la FPT, est augmentée par le fait d'être une femme « toutes choses égales par ailleurs ». Un tel résultat peut traduire, par exemple, le fait qu'à diplôme équivalent les femmes sont davantage recrutées dans la FPT que dans la FPE. Une telle conjecture nécessiterait néanmoins des investigations complémentaires sur un échantillon plus important, par région, type de certification, etc.

Tableau 4
Caractéristiques des emplois

%	FPT	FPE	%	FPT	FPE
Statut			Temps de travail		
Fonctionnaire	19	41	Temps complet	84	92
Contrat à durée indéterminée	19	13	Temps Partiel 80 %	4,2	1,9
Contrat à durée déterminée	28	23	TP 60 %	1,4	0,8
Contrat emploi solidarité	4	2	TP 50 %	7,5	4,3
Emploi-jeune	28	20	TP < 50 %	3,2	1,4
Autres emplois aidés	2	1			
Emplois occupés					
Ingénieurs et cadres	13	26	Aides-soignants, adjoints de services hospitaliers	4	1
Enseignants, formateurs	4	34	Pompiers, gendarmes, police	7	14
Assistants sociales, animateurs, conseillers familiaux	21	2	Employés administratifs	1	1
Professions intermédiaires des collectivités territoriales et catégories B	6	7	Personnels des services directs aux particuliers	2	1
Techniciens, Agents de maîtrise	3	2	Ouvriers Qualifiés (hors jardiniers)	2	3
Agents de constatation et de recouvrement	5	2	Jardiniers	6	1
Adjoints et agents administratifs	11	5	Ouvriers Non Qualifiés	3	1
Agents de service	12	2			

Lire : La FPE compte 41 % de fonctionnaires contre 19 % dans la FPT.

Source : Enquête génération 98, Céreq.

Plus surprenante est la présence de nombreux salariés en CDI, alors que ce type de statut semble *a priori* utilisé de manière assez marginale et n'existe d'ailleurs pas en droit administratif¹⁰! Toutefois, comme cela a été évoqué plus haut, l'employeur FPT est appréhendé dans une acception large qui inclut des

institutions sur fonds publics qui recourent aux contrats de droit privé, dont le CDI. La raison d'une présence importante de CDI tant dans la FPT que dans la FPE doit néanmoins vraisemblablement beaucoup à l'ambiguïté actuelle des statuts de nombreux salariés en CDD de droit public. Ainsi, un contrat très répandu est le « 3 + 3 », soit le contrat de trois ans renouvelable deux fois, donc pour une période en théorie maximale de neuf ans. Or, en réalité, la règle de droit qui conduit à ne renouveler les CDD que deux fois est issue du droit du travail ; elle s'applique donc aux contrats relevant du privé et entretient une relation ambiguë avec le droit administratif, d'où une pratique largement répandue de succession des « 3 + 3 » et même de contrats de plus courte durée. Rien d'étonnant alors à ce que ces salariés se déclarent en CDI. Dans le cas de la FPT, cette confusion est encore renforcée par les notions d'emplois permanents, donc à durée indéterminée. Cette ambiguïté des statuts a été récemment soulevée, notamment par les instances européennes,

¹⁰ Dans la FPT, les recrutements hors procédures statutaires (concours, fonctionnaires) pour des postes « contractuels » sont des CDD de 3 ans au plus, renouvelables (cf. encadré 2). Les autres possibilités de CDI sont le droit d'option de salariés précédemment sous ce type de contrats (selon la circulaire Berkani, circulaire du Tribunal des conflits portant sur le fait que « les agents non titulaires de l'État, de ses établissements publics à caractère administratif et des établissements publics locaux d'enseignement ne sont normalement pas liés à leur employeur par un contrat de droit privé ») ou lors de la reprise par une collectivité de l'activité d'une association. De manière générale, au-delà des collectivités territoriales *stricto sensu* (communes, départements, régions) et des établissements publics locaux, différents organismes public « locaux » ou à fonds publics peuvent recruter sur des contrats de droit privé donc des CDI (Desbarats, 2005).

Tableau 5
Profession et statut dans les deux fonctions publiques et dans le privé (en %)

	Cadres		Enseignants formateurs		Autres professions intermédiaires		Techniciens, agents de maîtrise		Employés		Ouvriers		Tous		Privé
	FPT	FPE	FPT	FPE	FPT	FPE	FPT	FPE	FPT	FPE	FPT	FPE	FPT	FPE	
Fonctionnaire + CDI	38	77	24	40	33	59	27	64	44	48	39	47	38	53	76
CDD dont emplois-jeunes	62	23	76	60	67	41	73	36	57	52	61	53	62	47	24

Sigles : FPT : fonction publique territoriale ; FPE : fonction publique d'État ; CDI : contrat à durée indéterminée ; CDD : contrat à durée déterminée.

Source : Enquête Génération 98, Céreq.

qui ont sommé la France de mettre sa législation en conformité avec le droit communautaire. Ainsi, très récemment, la loi du 26 juillet 2005 a ouvert la voie au CDI de droit public, statut sous lequel passeront notamment des salariés sous contrat qui occupent des CDD depuis six ans au moins (majoritairement des « 3 + 3 »)¹¹. Le CDI succédera donc au « 3 + 3 » et est vraisemblablement appelé à se développer.

Il est très important de noter que les différences de statuts constatées entre FPE et FPT ne sont pas le corollaire de structures d'emplois elles-mêmes différentes. Ainsi, s'il y a moins de fonctionnaires et de CDI au sein de la FPT, ce n'est pas parce que les catégories qui comptent le plus de fonctionnaires sont plus représentées dans la FPE, les différences s'observant au sein des catégories. Par exemple, les cadres (hors enseignants) de la FPT comptent 38 % de fonctionnaires et CDI et 62 % de CDD (dont emplois-jeunes), contre respectivement 77 % et 23 % pour la FPE (**tableau 5**).

Au terme de cette première analyse, la FPT apparaît être effectivement un employeur spécifique en regard de la FPE, tant en ce qui concerne les modes de gestion de la main-d'œuvre (statut, temps de travail, mode d'accès à l'emploi) que les caractéristiques individuelles (âges, diplômes). Cette distinction étant faite, reste à mieux appréhender les différents éléments évoqués pour la seule FPT. C'est l'objectif de la section suivante.

¹¹ Loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire de la fonction publique.

QUELS DÉTERMINANTS DES SALAIRES ET DU STATUT DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ?

Les résultats précédents mettent en exergue les spécificités de la FPT en regard de la FPE. Ces deux ensembles n'ont manifestement pas des modes de gestions de la main-d'œuvre similaires. Par ailleurs, la FPT semble posséder des spécificités propres. La section suivante tente d'éclairer ces modes de gestions de la FPT selon deux approches liées. La première consiste à étudier les déterminants des salaires des jeunes essentiellement en fonction du type de diplôme détenu et du statut. La seconde explicite le recours aux différents statuts au sein de la FPT en fonction du parcours et du type d'emploi occupé.

Une prime aux diplômes professionnels ?

Les estimations pour les salaires sont effectuées en utilisant une fonction de gains mettant en relation le salaire horaire avec le sexe, le diplôme, le statut, un premier emploi dans le secteur privé (**tableau 6**).

À statut et caractéristiques individuelles égales, le fait d'être une femme diminue le salaire de 5 %. L'expérience étant calculée en fonction des durées exactes des séquences d'emplois, la différence n'est pas liée, comme cela est souvent évoqué, à des périodes d'inactivité. L'écart de salaire entre hommes et femmes « toutes choses égales par ailleurs » demeure inférieur

à celui observé pour l'ensemble de la population active, notamment par Meurs et Ponthieux (1999), qui obtiennent un écart salarial au minimum de 7 %¹².

Pour les diplômes, deux principaux constats sont effectués : un sort relativement favorable aux non-diplômés, une prime aux diplômes professionnels. En effet, si les moins diplômés sont relativement nombreux au sein de la FPT, il n'existe pas de différenciations salariales nettes entre les niveaux de formation (inférieurs au baccalauréat). De fait, les détenteurs de CAP et BEP ne sont pas rémunérés davantage que les salariés non qualifiés, et même relativement moins. Ce résultat surprenant pourrait s'expliquer par des parcours qualifiants extrascolaires effectués par les sortants non diplômés. Les petits boulots, les activités associatives ou sportives, par exemple, leur ont permis de constituer des compétences ou une expérience monnayées ensuite sur le marché du travail.

Les rendements des baccalauréats traduisent clairement une prime aux diplômes techniques ou professionnels par rapport à ceux de la filière générale, avec un écart de près de 5 % pour les baccalauréats techniques en regard des baccalauréats généraux. On retrouve cette « prime au technique » pour le niveau 3. Toutefois, celle-ci concerne uniquement les BTS et ne touche pas les DUT. Deux explications vraisemblables sont envisageables : les DUT ont un contenu plus général et/ou les spécificités techniques requises au sein de la FPT relèvent davantage des BTS que des DUT. Ces deux assertions doivent évidemment faire l'objet d'investigations plus spécifiques pour être validées.

Pour les niveaux supérieurs, les bacs + 3 n'ont pas de rendements significativement supérieurs aux BTS (seulement + 2 %), ce qui traduit à nouveau vraisemblablement une prime au technique, tandis que les bacs + 4 permettent d'accroître le salaire de 5 % par rapport à la catégorie précédente. Les rendements les plus élevés vont néanmoins aux bac + 5 qui sont en majorité des DESS – diplôme d'études supérieures spécialisés (Lopez, 2002), soit encore des diplômes professionnalisants.

Un début de carrière dans le privé permet d'obtenir un salaire relatif supérieur de 3 % « toutes choses égales par ailleurs ». La FPT semble donc en partie

être sur un marché du travail où ses salariés potentiels sont en concurrence avec ceux du privé. Un ajustement du salaire aux tarifs du marché pour se procurer des compétences rares ou recherchées serait pratiqué. Une rémunération de l'expérience antérieure dans le secteur privé peut également expliquer ce différentiel.

Des statuts liés au niveau d'études et à l'emploi occupé

Pour les statuts des jeunes, les premiers constats concernent les salaires. Ainsi, occuper un contrat à durée indéterminée est quasiment équivalent au fait d'être fonctionnaire en termes de salaire trois ans après la date de fin d'études (**tableau 6**). En revanche, être en CDD diminue le salaire de près de 10 % et de plus de 25 % pour les emplois-jeunes et les contrats emploi-solidarité, à diplôme égal notamment.

Il est important de noter que ces différences de salaires sont davantage liées au type de contrat de travail qu'à l'emploi occupé. En effet, comme le montrent les investigations qui suivent, les statuts recouvrent des qualifications diverses. Par exemple, les emplois-jeunes concernent à la fois des emplois non qualifiés et des professions intermédiaires (**tableau 8**)¹³.

Le constat d'une égalité entre un salarié en CDI et un fonctionnaire est relativisé selon le niveau de formation, même si la distribution des jeunes par niveau n'est pas toujours nettement différenciée entre les divers statuts (**tableau 7**). Il est intéressant alors d'observer l'impact du statut par niveau de certification. Les régressions ne sont pas reproduites ici ; elles sont identiques à celle effectuée dans le **tableau 6**, à l'exception évidente des diplômes non concernés.

Les principaux résultats sont les suivants : occuper un emploi-jeune est d'autant plus pénalisant que le niveau de certification est élevé, l'ensemble de ces emplois étant rémunérés au niveau du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) alors que plus de 20 % des emplois-jeunes détiennent une certification supérieure à bac + 2 (25 % de salaire en moins par rapport aux fonctionnaires pour un niveau

¹² Ceci même si l'on ajoute les régions et les emplois comme variables explicatives.

¹³ De fait, une estimation d'une fonction de gains intégrant les variables d'emploi (PCS – profession et catégorie sociale – du tableau 8) change peu les coefficients des variables relatives au statut d'emploi.

Tableau 6
Déterminants des salaires dans la fonction publique territoriale

Variable expliquée <i>Logarithme du salaire net horaire : primes incluses</i> ⁽¹⁾	Rendement salarial %
Femme	- 5 ⁽²⁾
Diplômes	
<i>non diplômés</i>	<i>réf.</i>
CAP-BEP non diplômés	0 ⁽³⁾
CAP	- 2
BEP	- 3
Bac. non diplômé	1
Bac Pro.	+ 3
Bac. Techno.	+ 5
Bac général-DEUG non Dipl.	0
BTS-DUT non Dipl.	+ 5
DEUG	+ 7
BTS	+ 10 ⁽⁴⁾
DUT	+ 7
Bac. + 3	+ 9
Bac. + 4	+ 14
Bac. + 5	+ 36
Premier emploi privé	+ 3
Statut	
<i>Fonctionnaire</i>	<i>réf.</i>
Contrat à durée indéterminée	0
Contrat à durée déterminée	- 9
Contrat emploi solidarité	- 24
Emploi-Jeunes	- 25
Autres emplois aidés	- 0,50
% de variance des salaires expliquées R ² ⁽⁵⁾	36
Effectif	1 570

(1) les variables relatives au parcours (expérience, durée de chômage, temps d'accès au premier emploi, ancienneté dans le dernier emploi) et au temps de travail sont également prises en compte, ainsi que pour les diplômés : écoles et prépa et IUFM (Institut universitaire de formation des maîtres) non reproduits car marginaux.

La fonction de gains FG est une régression linéaire du logarithme du salaire sur un ensemble de variables. Le recours au logarithme permet de mesurer directement l'effet d'une unité supplémentaire de chaque variable sur le salaire (ici coefficients X par 100 pour obtenir des %).

(2) Lire : les femmes gagnent en moyenne 5 % de moins que les hommes.

(3) pour la valeur 0, les coefficients sont non significatifs au seuil de 1 %, ce qui s'explique toujours par un coefficient très proche de 0, soit un faible écart à la référence.

(4) Lire : les détenteurs d'un BTS perçoivent des salaires supérieurs de 10 % à ceux des non-diplômés (réf.).

(5) Signifie que 36 % de la variance des salaires s'explique par l'ensemble des variables retenues ; reste donc 74 % expliqués par des variables inobservables (aptitudes intrinsèques, par exemple) ou inobservées ici. Ce résultat est du même ordre de grandeur que celui obtenu dans la plupart des études.

Source : Enquête Génération 98, Céreq, calculs des auteurs.

inférieur au baccalauréat, contre 34 % pour un niveau supérieur à bac + 2).

Le CDD a un impact identique pour les bac + 2, soit un salaire inférieur d'environ 15 % par rapport à celui des fonctionnaires. En revanche, ce statut est peu

pénalisant pour les détenteurs d'un diplôme supérieur à bac + 2 qui représentent près d'un tiers des salariés en CDD. La situation est inversée pour le CDI. Ce statut est pénalisant, notamment pour les diplômés supérieurs au baccalauréat (respectivement 8 et 4 %

Tableau 7
Type d'emplois et niveaux de diplômes des salariés de la fonction publique territoriale

%	Fonctionnaire	CDI	CDD	Emploi-Jeune
tous niveaux*	20	20	28	28
< Bac	18	35	32	23
Bac	29	30	24	34
Bac + 2	21	22	14	21
> Bac	32	13	30	22
Total	100	100	100	100

Lire : 18 % des jeunes employés dans la FPT ayant le statut de fonctionnaire en 2001 ont un niveau d'études inférieur au bac.

* + 4 % CES (contrat emploi solidarité) pour obtenir 100 %.

Source : Enquête Génération 98, Céreq.

pour les bacheliers en regard des fonctionnaires). En revanche, le CDI procure un avantage salarial pour ceux dont le niveau d'études est inférieur au baccalauréat (+ 5 % de salaire par rapport aux fonctionnaires).

Plusieurs hypothèses interprétatives peuvent être formulées à partir de ces résultats et des pratiques. De fait, si l'on se réfère aux modalités « légales » de recrutement, le CDI ne peut être utilisé que par certaines structures recrutant des salariés sous contrat de droit privé ou pour des cas très particuliers. Ces structures peuvent appliquer des conventions plus avantageuses, offrir de meilleurs salaires, ces emplois étant aussi souvent « techniques ». Tout d'abord, le CDI est susceptible d'être utilisé pour attirer des individus peu diplômés, mais ayant des qualifications recherchées, ou bien acceptant des emplois pénibles ou contraignants, la rémunération offerte étant supérieure à celle issue des grilles de salaire des fonctionnaires de la FPT. Ensuite, les CDD sont aussi utilisés pour les plus diplômés. Dans ce cas, on constate une égalité de traitement avec les fonctionnaires. Ces CDD permettent de capter directement une main-d'œuvre très qualifiée pour des missions de court ou moyen terme. Les raisons de ce recours sont nombreuses et de nature très différente : main-d'œuvre non disponible par la voie des concours ou moyen de s'affranchir de la procédure, recours à des personnels contractuels plus flexibles, souhait de jeunes diplômés d'être recrutés hors cadres statutaires considérés comme peu valorisants, utilisation des formes particulières d'emploi proposés dans le cadre des politiques d'emploi.

Une étude des déterminants de l'appartenance aux différents statuts, *via* un modèle logistique multinomial, permet de préciser les assertions précédentes, la

catégorie de référence étant celle des fonctionnaires (**tableau 8**).

Plus le nombre de mois en chômage est important, plus la probabilité d'occuper un emploi-jeune ou un CDD est forte ; ces statuts sont effectivement et logiquement souvent des choix de la seconde chance. Si le chômage n'a pas d'impact significatif sur l'accès à un CDI, le temps d'accès au premier emploi a un impact positif (référence fonctionnaires). En d'autres termes, l'accès au statut de fonctionnaire est plus rapide que l'accès à un CDI. De fait, les salariés en CDI de la FPT ont occupé plus souvent d'autres emplois avant d'obtenir ce statut (impact négatif de la variable premier emploi égal emploi actuel). Par rapport au statut de fonctionnaire, le fait d'être une femme diminue fortement la probabilité d'être en emploi-jeune et en CDI.

De fait, les femmes sont davantage représentées que les hommes dans les statuts de fonctionnaires (25 % des femmes contre 15 % des hommes). Le statut étant en partie lié à l'emploi occupé, vingt variables dichotomiques représentant plusieurs professions agrégées ont donc été intégrées à la spécification du modèle. Ces variables fournissent des indications sur les professions pour lesquelles la FPT a davantage utilisé tel ou tel statut. Toutefois, cette répartition des effectifs entre les catégories est moins équilibrée que celle relative aux dix-sept diplômes. Les commentaires sont donc globaux ou bien portent sur des catégories dont les effectifs ont été jugés suffisants.

La probabilité d'être en emploi-jeune, plutôt que sous un autre statut, est relativement élevée pour les professions « formateurs, » « assistantes sociales, animateurs et conseillers familiaux », « techniciens et agents

Tableau 8
Les déterminants du statut

Référence fonctionnaire	Emploi-jeune	CDD	CDI
Parcours			
mois en emploi	++	0	+++
mois au chômage	++	++	0
mois en inactivité	+	++	0
mois en formation	+	++	0
mois en études	-	-	-
temps d'accès au premier emploi	0	-	+
Femme	---	-	---
Premier emploi privé	+++	0	+
Premier emploi = emploi actuel	--	-	---
Emplois occupés			
<i>Ingénieurs et cadres</i>	<i>réf.</i>	<i>réf.</i>	<i>réf.</i>
Personnel administratif supérieur des collectivités locales	--	-	0
Enseignants, formateurs	+++	0	++
Sages femmes - techniciens médicaux	0	0	+++
Assistants sociales, animateurs, conseillers familiaux.	++	-	+
Professions intermédiaires des collectivités territoriales et catégories B	0	--	-
Maîtrise administrative	-	---	--
Techniciens, agents de maîtrise	++	--	0
Agents de constatation et de recouvrement	--	--	0
Adjointes et agents administratifs	++	--	0
Agents de service	0	-	++
Aides-soignants, adjoints de services hospitaliers	--	--	++
Pompiers, gendarmes, police	--	---	-
Employés administratifs	0	---	---
Personnels des services directs aux particuliers	0	--	++
Ouvriers Qualifiés (hors jardiniers)	-	---	+
Jardiniers	+++	0	0
Ouvriers Non Qualifiés	0	---	-
Variance expliquée (Pseudo R² : Cox et Snell) 35,8 % (*)			

Lire : 1 mois de chômage augmente la probabilité d'occuper un emploi-jeune deux fois plus qu'un mois d'inactivité, par rapport au statut fonctionnaire.

Lire : Les professions « Assistants sociaux, animateurs, conseil familiaux » et « Ouvriers Non Qualifiés » ont la probabilité la plus élevée d'occuper un emploi-jeune par rapport aux ingénieurs et cadres, supérieure de un tiers à celle des techniciens et agents de maîtrise.

(*) Signifie que 35,8 % de la variance des salaires s'explique par l'ensemble des variables retenues, reste donc 74,2 % expliqués par des variables inobservables (aptitudes intrinsèques, par exemple) ou inobservées ici. Ce résultat est du même ordre de grandeur que celui obtenu dans la plupart des études.

Source : Enquête génération 98, Céreq, calculs des auteurs.

de maîtrise » et « jardiniers ». Or, ce constat est réalisé en fonction d'une catégorie de référence (les cadres et ingénieurs) où les effectifs relatifs en emplois-jeunes sont parmi les plus bas. Ceci n'est pas le cas pour les CDD, ces derniers étant relativement nombreux pour

les plus qualifiés. Les résultats précédents suggèrent que pour ces emplois qualifiés, le CDD ne joue pas le même rôle que les emplois-jeunes, puisque le CDD n'est pas pénalisant du point de vue salarial pour les plus diplômés. En d'autres termes, si le CDD peut

permettre de recruter une main-d'œuvre qualifiée en dehors des grilles de fonctionnaires, l'emploi-jeune conduit majoritairement à un déclassement salarial.

Les quatre catégories d'emplois qui augmentent le plus la probabilité d'être en CDI sont notamment les personnels des services directs aux particuliers, les agents de services, les aides-soignants et adjoints de services hospitaliers. Une explication envisageable, liée aux résultats précédents, est que les moins diplômés qui occupent ces emplois sont recrutés *via* des structures qui utilisent de tels contrats et que cette situation est plutôt favorable en termes de salaire.

Nos investigations invitent à des prolongements afin de préciser les logiques de recrutement et de gestion des carrières au sein de la FPT. Ceci d'autant que les effectifs n'ont pas permis de découpages territoriaux et des études fines par type d'emplois, d'une part. D'autre part, si la fonction publique territoriale a été étudiée comme un ensemble à part entière, c'est-à-dire en la séparant de la FPE, les administrations qui la constituent (régions, départements, communes) n'ont pu être analysées séparément. Des études plus ciblées et portant sur des parcours plus longs doivent donc compléter cette analyse.

* *
*

L'observation des sortants du système éducatif de 1998 ayant un employeur public en 2001 confirme la spécificité des emplois et des modes de gestion de la fonction publique territoriale au sein de l'ensemble de la fonction publique.

L'utilisation d'une diversité de modes de gestion (statuts, salaires, profils) selon les catégories d'emplois et les compétences recherchées, la prime aux diplômes techniques, la prise en compte de l'expérience dans le secteur privé, soulignent l'inscription de la FPT dans des modes de gestion proches du secteur marchand. À l'opposé, la relative protection des femmes et des sans-diplômes, l'importance des recrutements dans le cadre des politiques d'emploi (les emplois-jeunes principalement) renvoient à une gestion publique des emplois. La FPT apparaît donc comme un employeur partagé entre gestion publique et gestion marchande.

La gestion de la fonction publique territoriale se caractérise aussi par une utilisation très importante de

contractuels. Or, le recours significatif aux contrats hors statut peut contribuer à la hausse de la précarité sur le marché du travail et à une insécurité croissante dans l'emploi, y compris pour les salariés qui ont plusieurs années d'activité dans la fonction publique. Ce mouvement s'apparente aux observations réalisées dans le secteur privé incluant les salariés en CDI (Béhagel, 2003).

Par ailleurs, pour l'ensemble de la fonction publique, le recours aux salariés hors statut de fonctionnaire est appelé à se développer, compte tenu notamment de la mise en conformité de la législation française avec le droit communautaire concernant les CDD. Dans ce domaine, toute la question est de savoir si l'augmentation des salariés sous contrat dans la fonction publique, *via* la FPT, et la législation vont accroître l'insécurité dans l'emploi. La législation actuelle est, en effet, relativement pauvre, notamment concernant les CDI de droit public ; l'accroissement ou la réduction de l'insécurité dans l'emploi liée à l'extension de nouvelles formes de contrats de droit privé ne pourront donc être analysées qu'en fonction des évolutions législatives.

En réalité, si en moyenne l'insécurité dans l'emploi est plus forte au sein de la FPT en termes de nature de contrat, la situation est assez contrastée en regard des salaires. Le recours à d'autres statuts que celui de fonctionnaire est, en effet, aussi motivé par un souci d'efficacité qui bénéficie manifestement, au moins à court terme, directement au salarié. Par exemple, le recrutement de salariés hors statut de fonctionnaire permet d'offrir des salaires plus élevés que ceux de la grille salariale des fonctionnaires pour les individus dont le niveau d'études est inférieur au baccalauréat, salariés majoritairement représentés dans la FPT.

Face aux transformations à mener pour moderniser et améliorer la gestion des recrutements et des emplois dans la fonction publique, la fonction publique territoriale est considérée par certains comme « *un modèle dans le processus de modernisation de la gestion des RH (ressources humaines) dans le secteur public* » (Bourdon, 2004), dans la mesure où elle tente d'adapter le statut à des réalités de gestion de métiers et d'emplois très divers.

En définitive, la FPT apparaît comme le résultat d'une synthèse entre le modèle de la fonction publique d'État et le pouvoir des autorités territoriales, entre le système de statut général des fonctionnaires et les modes de gestion marchande des personnels. ■

Bibliographie

Audier F. (1997), « La fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Économie et Statistique*, n° 304-305, pp. 137-148.

Behagel L. (2003), « Insécurité de l'emploi : le rôle protecteur de l'ancienneté a-t-il baissé en France ? », *Économie et Statistique*, n° 366, pp. 3-23.

Bourdon J. (2004), « La FPT, 20 ans d'évolution permanente », *AJDA*, n° 3

Desbarats I. et Kopel S. (2005), « Les agents de la fonction publique et territoriale. De la précarité juridique à l'atout managérial ? », *Revue Française d'Administration Publique*.

Di Paola V., Moullet S. (2003), « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Économie et Statistique*, n° 369-370, pp. 49-74.

Doeringer P., Piore M. (1971), *"Internal labor markets and manpower analysis"*, Lexington Mass, Heath Massachusets.

Germe J.-F., Pottier F. et Monchatre S. (2003), *Les mobilités professionnelles : de l'instabilité dans l'emploi à la gestion des trajectoires*, La Documentation française.

Lefresne F., Fondeur Y. (2000), « Les jeunes, vecteur de la transformation structurelle des normes d'emploi en Europe ? », *Travail et Emploi*, n° 83, juillet, pp. 115- 136.

Le Lidec P., de Montricher N. (2004), *Décentraliser et gérer, analyse rétrospective et prospective de l'emploi public dans les collectivités territoriales*, La Documentation française, Paris.

Lichtenberger Y. (1999), « Compétence, organisation du travail et confrontation sociale », *Formation-Emploi*, n° 67, pp. 93-107.

Lopez A. (2002), « Le parcours des jeunes diplômés entrant dans la fonction publique » in *Comptes rendu des journées d'étude*, « La fonction publique face au défi démographique : comment recruter demain ? », avril.

Meurs D. et Ponthieux S. (1999), « Emploi et salaires : les inégalités entre hommes et femmes en mars 98 », *Premières synthèses*, Dares 99.08, n° 32.2.

Raynaud Ph. (2003), « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et Statistique*, n° 369-370, pp. 75-92.