



# Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité

15 % des postes offerts aux concours de la fonction publique d'État non pourvus en 2022, 21 % des lits de l'APHP fermés la même année, dont 70 % par manque de personnel, 64 % des collectivités territoriales indiquant au moins un champ professionnel en tension en 2023. Ces quelques chiffres constituent des signaux d'alerte : la fonction publique semble ne plus attirer suffisamment de vocations pour assurer sur l'ensemble du territoire la qualité et la continuité de tous les services publics<sup>1</sup>.

Si la fonction publique a déjà été confrontée à des difficultés pour attirer les agents dont elle a besoin, la crise d'attractivité amorcée depuis une dizaine d'années est d'une nature et d'une ampleur nouvelles, et risque de se prolonger, voire s'aggraver dans les années à venir.

Cette situation n'est cependant pas une fatalité : l'examen des différents déterminants de cette crise montre que la fonction publique a des atouts qu'il est possible de renforcer et de mobiliser pour faire face à cette crise.

C'est donc un double message qui ressort des travaux conduits durant dix-huit mois par France Stratégie : un message d'alerte car nous faisons face à une crise structurelle et durable qui menace nos services publics, et un message d'action car il existe plusieurs leviers mobilisables pour reconstruire l'attractivité de la fonction publique.

Plusieurs initiatives ont déjà été lancées pour améliorer l'attractivité de la fonction publique dans son ensemble, et de certains de ses métiers en particulier. Il s'agit aujourd'hui d'aller plus loin et de construire une stratégie globale d'attractivité : si la définition précise des actions à entreprendre relève des ministères concernés, on peut proposer quelques grandes orientations de méthode pour conduire ce chantier.

Il apparaît tout d'abord essentiel d'articuler l'ensemble des leviers identifiés – image, reconnaissance, évolutions de carrière, rémunérations, qualité de l'emploi et des conditions d'exercice – pour penser cette stratégie globale, associant mesures d'urgence et perspectives de moyen terme, actions sur l'ensemble de la fonction publique et déclinaisons spécifiques par versant et par métier. Pour rendre ces métiers à nouveau attractifs, l'action publique devra agir à la fois sur le réel et sur les perceptions, et combiner :

- un discours de revalorisation de la fonction publique, qui passe à la fois par la reconnaissance de la diversité et de la spécificité de ses versants, missions et métiers, et par celle de son sens propre, celui du service de l'intérêt général dans une société en mutation ;
- une action pour mieux faire connaître les atouts de la fonction publique, pour déconstruire les perceptions erronées et améliorer la transparence sur ses conditions d'exercice et la visibilité de ses carrières ;
- une consolidation des atouts et éléments d'attractivité de la fonction publique : combiner la garantie de l'emploi avec des perspectives d'évolution et de progression, valoriser les possibilités de maîtrise du temps de travail et de son organisation pour répondre à la demande de conciliation des temps professionnels et personnels, renforcer la reconnaissance, y compris salariale, pour (re)donner les moyens aux agents de faire leur travail et de satisfaire leur volonté d'être utiles.

La pleine réussite de ce chantier suppose enfin d'associer les agents et leurs représentants pour s'appuyer sur leur aspiration à servir et leurs propositions pour relever ce défi.

1. Cette note offre la synthèse du document suivant : France Stratégie (2024), *Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité*, rapport, décembre.

**Emmanuelle Prouet,**  
Département Travail, Emploi  
et Compétences

**Johanna Barasz**  
et **Gautier Maigne**  
Département Société  
et Politiques sociales

La *Note de synthèse* est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

## INTRODUCTION

Dans le prolongement de ses travaux sur « la fabrique des politiques publiques », France Stratégie a souhaité inscrire l'attractivité des métiers de la fonction publique à son programme de travail de 2023 et ainsi contribuer aux réflexions en cours sur le sujet au sein de plusieurs administrations. Le rapport ici résumé offre une analyse transversale et adopte une approche comparative, y compris avec le secteur privé. Il porte sur les métiers des trois versants de la fonction publique – d'État, territoriale et hospitalière – et comprend deux focus, l'un sur les professions du numérique l'autre sur les enseignants.

Le rapport s'appuie sur la littérature existante mais aussi sur des travaux qualitatifs nouveaux (focus groupes), de nombreuses auditions et des analyses statistiques originales menées avec des chercheurs associés. Ce projet collectif a mobilisé en interne une équipe pluridisciplinaire, multipliant les échanges réguliers avec les administrations (DGAFFP, DITP, DINUM, DGOS, DGRH-MEN, DREES, DEPP, DARES, etc.), des acteurs de la fonction publique (CNFPT, ADRHGCT, HCFEA, HCAAM, RESP, etc.)<sup>2</sup>, des collectifs d'agents (Sens du service public, La Cordée, Nos services publics) et des chercheurs.

Une première partie s'efforce d'objectiver la crise d'attractivité, dans une vision à la fois rétrospective et prospective. La seconde partie cerne les raisons de la perte d'attractivité, pour mieux identifier les leviers d'action pour y faire face.

## LE RISQUE D'UNE PERTE D'ATTRACTIVITÉ DURABLE DE LA FONCTION PUBLIQUE

### *L'émergence d'un problème public*

« La question de l'attractivité de la fonction publique, qui représente un emploi sur cinq en France, constitue un enjeu majeur pour les années à venir<sup>3</sup>. » Ce n'est pas la première fois que la fonction publique est confrontée à un déséquilibre entre ses besoins de personnel et le nombre et les qualifications des candidats à l'embauche. En réalité, « à aucun moment il n'y a eu de période normale<sup>4</sup> » de recrutement dans la fonction publique, du fait de facteurs démographiques et économiques conjoncturels qui ont régulièrement augmenté les besoins ou raréfié les viviers.

La très forte croissance des effectifs dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, liée au « choix de l'emploi public » pour couvrir des besoins sociaux toujours plus importants (santé, éducation,

etc.), s'est ainsi accompagnée, dans les années 1955-1965 et à la fin des années 1980 notamment, de crises sporadiques du recrutement, plus ou moins généralisées ou sectorielles. La fonction publique est cependant, jusqu'à récemment, parvenue à pourvoir ses besoins par le recours à des viviers eux-mêmes en expansion – en s'appuyant sur l'intégration croissante des femmes, en particulier des femmes diplômées, sur le marché du travail et sur l'augmentation du niveau de qualification et de diplôme de la population.

Les insuffisances récurrentes du nombre de candidats aux concours de la fonction publique sont longtemps restées ponctuelles, résorbées en partie par des politiques volontaristes (campagnes de recrutement, amélioration des rémunérations et des carrières) et, surtout, contournées par l'embauche de contractuels dont une partie a été progressivement intégrée par des plans de titularisation.

Les difficultés actuelles sont d'une autre nature, dans un contexte de besoins de recrutement importants et de concurrence forte avec un secteur privé qui connaît également des tensions importantes.

Multidimensionnelle et s'installant dans la durée, la crise d'attractivité qui touche aujourd'hui les trois versants de la fonction publique est caractérisée par une fragilisation de la plupart des éléments qui, « matériellement ou symboliquement », attirent vers la fonction publique, maintiennent ou altèrent l'intérêt premier pour l'un de ses métiers, « permettent d'envisager des mobilités pour les rejoindre

### Encadré 1 – Repères

*La France comptait en 2022 5,7 millions d'agents publics, répartis dans trois « versants » : la fonction publique d'État (45 %), la fonction publique territoriale (34 %) et la fonction publique hospitalière (21 %).*

*Entre 1991 et 2022, l'emploi salarié public a progressé de plus de 25 %, quand l'emploi salarié privé progressait lui de 32 %, avec une accélération ces dernières années. La croissance de l'emploi public s'est ralentie depuis une quinzaine d'années et est désormais portée par celle des contractuels. La part de l'emploi public parmi l'ensemble des salariés a été relativement stable sur les trente dernières années, passant de 24 % au début des années 1990 à 22 % aujourd'hui.*

2. DGAFFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique. DITP : Direction interministérielle de la Transformation publique. DINUM : Direction interministérielle du Numérique. DGOS : Direction générale de l'Offre de soins. DGRH-MEN : Direction générale des ressources humaines-Ministère de l'Éducation nationale. DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance. DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale. ADRHGCT : Association des DRH des grandes collectivités territoriales. HCFEA : Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. HCAAM : Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. RESP : Réseau des écoles de service public.

3. Amélie de Montchalin, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, lettre de mission du 21 septembre 2021, in Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, rapport, p. 53.

4. Bodiguel J.-L. et Rouban L. (1991), *Le fonctionnaire détrôné ? L'État au risque de la modernisation*, Presses de Sciences Po, p. 258.



ou *a contrario* pour les quitter »<sup>5</sup>. Cette fragilisation s'observe désormais à tous les moments de la relation de travail : avant l'embauche, pendant le processus de recrutement, au début de la carrière et en cours de carrière. Le phénomène est d'autant plus préoccupant que la pénurie engendre la pénurie. Une spirale négative se met en place reliant les difficultés de recrutement, la dégradation des conditions de travail, la moindre qualité du service et le manque d'attractivité.

### Une situation qui se dégrade depuis une quinzaine d'années

D'intensité et d'ampleur variables selon les versants, les territoires, les métiers et les catégories d'emploi, la crise se manifeste par la dégradation de nombreux indicateurs qui témoignent de l'existence de besoins durablement non couverts, y compris au-delà de périodes d'embauches intensives, sous l'effet d'une moindre appétence pour les emplois proposés dans la fonction publique, d'une contraction des candidatures et de leurs viviers mais aussi d'une capacité déclinante à retenir les agents (« fidélisation »). L'ajustement entre postes et candidats ne se fait plus, et le temps ni la conjoncture globale du marché du travail ne paraissent désormais résorber les décalages observés.

### Une attractivité complexe à mesurer

Objectiver ces difficultés de manière transversale à l'ensemble de la fonction publique est complexe. En raison de la multiplicité des employeurs et des recruteurs dans la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH), et de la diversité des modalités de recrutement (tous les agents ne sont pas recrutés sur concours), on ne dispose pas d'indicateur unique et commun permettant avec le recul historique d'apprécier les évolutions, voire de comparer ces difficultés avec les employeurs privés (certains métiers recrutant à la fois dans le public et dans le privé). Pour cette raison, nous avons, dans cette étude, mobilisé de nombreuses sources, données et indicateurs de nature différente (rapports administratifs, documents budgétaires, données statistiques, enquêtes d'opinion, etc.). Si l'ampleur des difficultés d'attractivité est variable selon les métiers, les versants et les territoires, l'ensemble de ces données permet néanmoins d'identifier des évolutions structurelles convergentes.

### Des postes non pourvus

Dans la fonction publique d'État (FPE), les problèmes de recrutement affectent particulièrement les métiers des ministères qui embauchent le plus : Éducation nationale,

ministère de l'Intérieur (gardiens de la paix et gendarmes), ministère des Finances, ministère de la Justice (surveillants pénitentiaires et, dans une moindre mesure, greffiers), armées (militaires du rang et sous-officiers, mais aussi métiers techniques qui mobilisent des compétences spécifiques transposables dans le civil tels que informaticiens en cybersécurité et renseignement ou ingénieurs dans le domaine de l'armement). Mais ces difficultés touchent également les fonctions support, l'administration générale et les métiers très qualifiés des autres ministères (notamment les spécialistes du numérique)<sup>6</sup>. Dans la FPT, ce sont les deux tiers des collectivités territoriales qui connaissent des tensions, structurelles et récurrentes, singulièrement sur les métiers d'intervention technique et les services à la population<sup>7</sup>. Dans la FPH, si la situation tend à s'améliorer en 2024 par rapport à 2023 pour certaines professions, les difficultés persistent : 98 % des hôpitaux rapportent connaître des tensions sur le recrutement dans au moins une spécialité médicale<sup>8</sup>.

### Des concours qui n'attirent plus : un déséquilibre structurel depuis les années 2010

Cette situation reflète une désaffection croissante pour les concours de la fonction publique, en particulier dans la FPE qui recrute essentiellement par cette voie d'accès. Un nombre de candidats insuffisant pour satisfaire aux exigences des jurys – parfois même inférieur au nombre de places offertes – et des désistements de plus en plus nombreux d'admis à l'issue des épreuves de sélection expliquent un taux de couverture en net recul depuis plusieurs années : en 2022, ce sont 15 % des postes offerts aux concours de la fonction publique d'État qui n'ont pas été pourvus (contre 5 % en 2018)<sup>9</sup>.

Alors que le nombre de candidats tendait jusqu'alors à s'ajuster, à la hausse comme à la baisse, aux perspectives et aux chances perçues de parvenir à intégrer le métier visé d'une part, à la conjoncture économique d'autre part, un véritable décrochage s'observe au tournant des années 2010. Les postulants deviennent insuffisamment nombreux pour couvrir les besoins et les taux de sélectivité plongent : en moyenne douze candidats se présentaient pour un poste aux concours externes de la FPE sur la période 2000-2010, ils ne sont plus que quatre en 2022. Entre 2016 et 2022, le niveau de postes offerts a faiblement diminué (-11 %) mais celui des présents aux concours s'est effondré de 50 % : 297 000 personnes se présentaient aux épreuves en 2016, seulement 151 000 en 2022 (voir Graphique 1 page suivante).

5. Farges G. et Szerdahelyi L. (2024), *En quête d'enseignants, regards croisés sur l'attractivité du métier*, Presses universitaires de Rennes, p. 10.

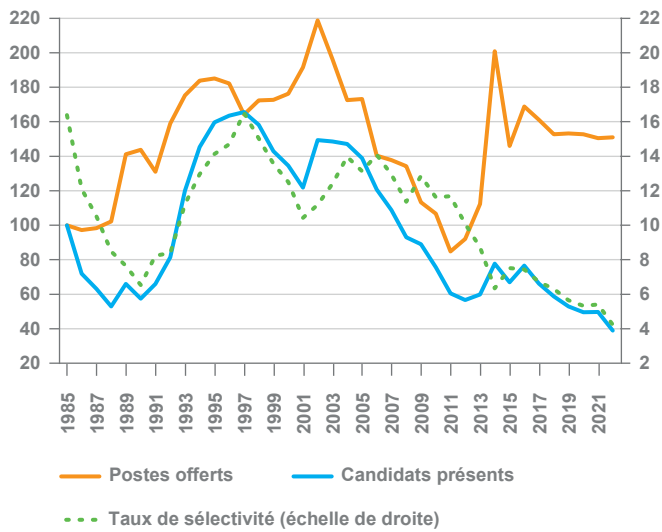
6. Cour des comptes (2024), *Le budget de l'État en 2023. Résultats et gestion*, rapport.

7. Centre national de la fonction publique territoriale - CNFPT (2023), *Les métiers territoriaux en tension : attractivité et difficultés de recrutement des collectivités locales*, décembre.

8. Selon la Fédération hospitalière de France (2024), « *Après un nouvel été sous tension, la FHF appelle à des solutions pérennes et des moyens suffisants pour permettre à l'hôpital public de "sortir la tête de l'eau"* », communiqué de presse, 4 septembre.

9. DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* – Édition 2024.

**Graphique 1 – Évolution du nombre de postes offerts et de candidats présents aux concours de la FPE entre 1985 et 2022 (base 100 en 1985)**



Note : le taux de sélectivité correspond au rapport entre le nombre de présents aux concours et le nombre de postes offerts.

Champ : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Source : DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2024*

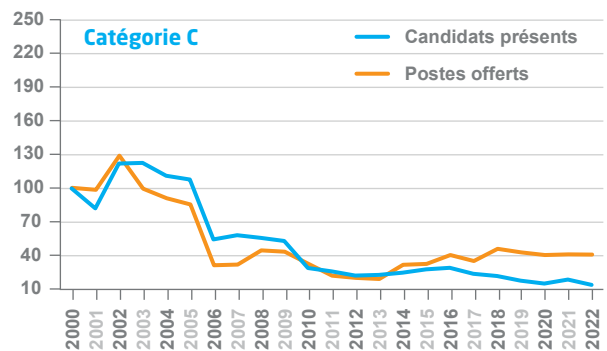
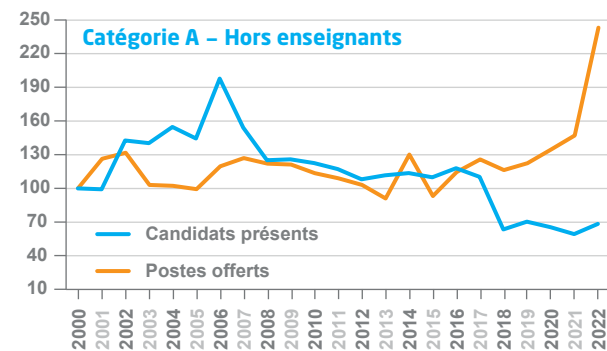
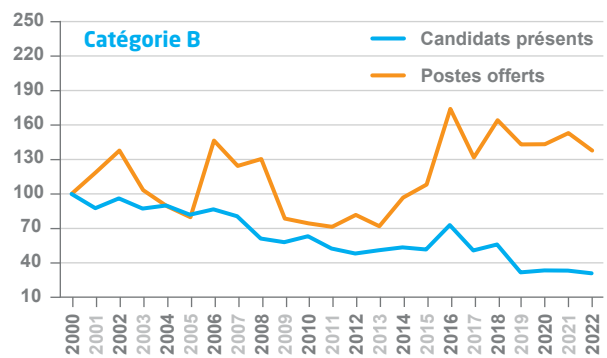
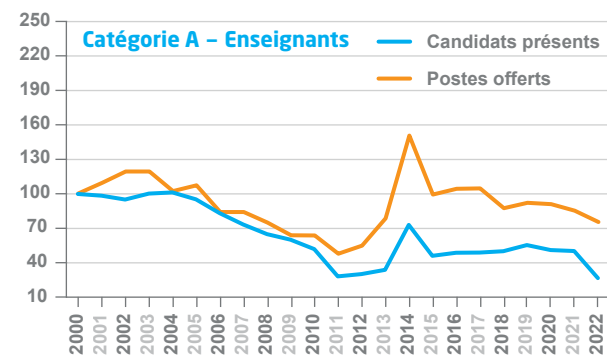
Si cette diminution s'explique en partie par la baisse du nombre de candidats – et des taux de sélectivité – aux concours de recrutement d'enseignants, elle se retrouve pour les autres catégories de fonctionnaires (voir Graphique 2). Les taux de sélectivité sont en 2022 de six candidats pour un poste pour les autres concours de catégories A, B et C, quand ils étaient respectivement de 22, 29 et 17 en 2000.

Les concours de la fonction publique territoriale, dont il faut rappeler qu'ils ne constituent qu'une voie minoritaire d'accès, connaissent également une baisse importante de leurs taux de sélectivité : le nombre de présents aux concours externes de la FPT a baissé de 20 % entre 2011 et 2022, alors que le nombre de postes offerts a augmenté de 29 %.

### Des recrutements de contractuels qui ne compensent pas la pénurie

Le nombre et l'allongement de la durée des vacances de postes<sup>10</sup> montrent que le recrutement de contractuels, malgré leur part croissante dans les effectifs de la fonction publique, ne suffit pas à répondre à la pénurie de candidats aux postes de titulaires et à pourvoir tous les postes laissés vacants par les concours. Plus généralement, nombre de postes ouverts à l'embauche de contractuels peinent à être pourvus,

**Graphique 2 – Évolution du nombre de candidats présents et de postes offerts aux concours externes de la FPE, par catégorie (base 100 en 2000)**



Champ : concours externes, hors troisième concours et concours uniques.

Source : DGAFP (2024), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Édition 2024*

10. Ainsi pour l'Éducation nationale, le nombre de postes vacants à la rentrée a connu une hausse quasi constante depuis 2006, passant de 1 988 à 4 774 en 2023 selon les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes.



en particulier dans les secteurs et métiers où les employeurs privés connaissent également des difficultés à recruter et où la concurrence est forte, à l’instar des aides à domicile, des aides-soignants et des infirmiers.

### Retenir les agents : un nouvel enjeu

On observe parallèlement une fragilisation croissante de la capacité de la fonction publique à retenir ses agents. Les départs volontaires sont en nette augmentation, en début de carrière (immédiatement après les concours ou pendant les premières années comme stagiaire ou jeune titulaire), mais aussi plus tard en cours de carrière. Entre 2014 et 2022, les effectifs de fonctionnaires sortant de la fonction publique pour un autre motif qu’un départ en retraite ont augmenté de 47 %. Chez les enseignants par exemple, si le nombre des démissions et des ruptures conventionnelles peut paraître marginal au regard des effectifs totaux (0,4 % en 2021-2022), il est en croissance régulière et représente désormais une part significative des « sorties » annuelles : plus de 15 % en 2022, contre 2 % en 2012, pour un nombre de départs à la retraite quasi stable (voir Graphique 3). Les démissions font donc peser sur les besoins de recrutement un poids non négligeable.

### Si rien n’est fait, un risque d’aggravation dans les années à venir

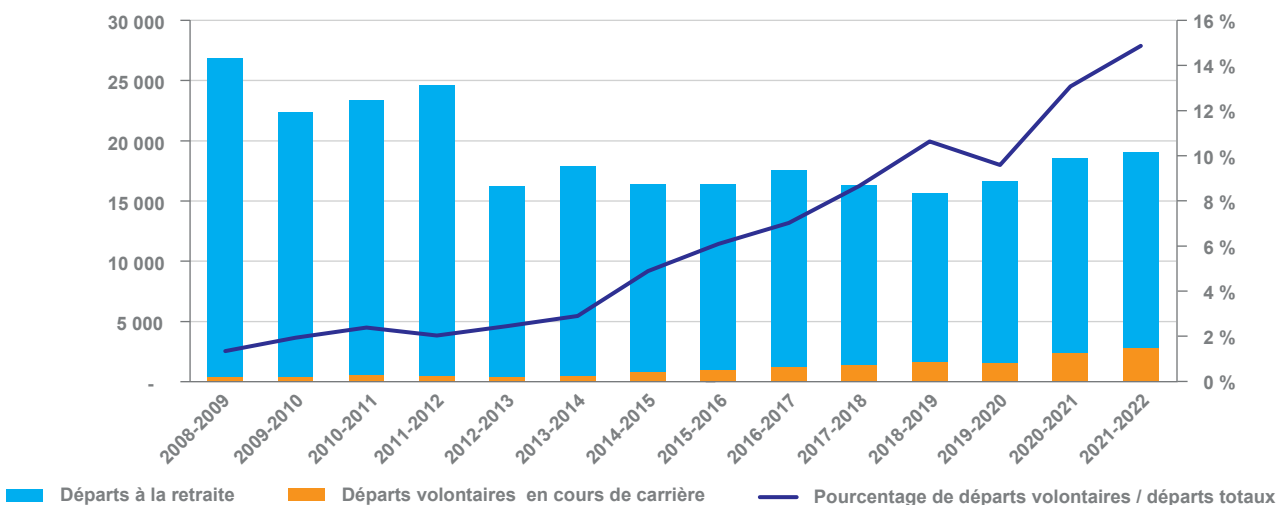
Ces difficultés risquent de perdurer dans les années à venir, en raison du déséquilibre croissant entre le nombre de jeunes débutants susceptibles d’entrer dans la fonction publique et le nombre d’agents à remplacer – en progression du fait notamment du vieillissement et des départs en retraite, en particulier dans la FPT.

### Des viviers qui se contractent

La concurrence qu’exerce le secteur privé sur les viviers de la fonction publique fait courir un risque sur ses capacités de recrutement pour répondre aux besoins dans les années à venir, au-delà des tensions prévisibles liées aux perspectives démographiques.

L’évolution des effectifs et de l’orientation des étudiants dans les filières générales de l’université, traditionnellement pourvoyeuses d’agents publics, est à cet égard préoccupante. Les inscriptions à l’université connaissent en effet un tassement depuis quelques années et les projections montrent que la tendance devrait se prolonger, au profit notamment de la croissance du secteur privé de l’enseignement supérieur, moins susceptible de conduire à une carrière dans la fonction publique : les effectifs des étudiants inscrits à l’université en 2031 devraient être comparables à ceux de 2021, alors que l’ensemble des inscrits de l’enseignement supérieur devrait connaître une hausse de 1,5 %<sup>11</sup>. Parmi ces étudiants, la part et le nombre de ceux qui choisissent des formations conduisant prioritairement vers les métiers de la fonction publique, et tout particulièrement vers les métiers de l’enseignement et de l’administration générale, décroissent sensiblement, au niveau licence et surtout Master. Les étudiants se détournent notamment des sciences de l’éducation, qui connaissent une chute marquée des inscriptions en licence comme en Master MEEF (Métiers de l’enseignement, de l’éducation et de la formation) : la baisse est pour ce dernier de -26 % entre 2016 et 2023<sup>12</sup>.

**Graphique 3 – Évolution de la part de départs définitifs volontaires en cours de carrière parmi les départs des enseignants fonctionnaires**



Champ : enseignants fonctionnaires, France métropolitaine et DROM.

Sources : RERS 2023 et Panorama statistique des personnels de l’enseignement scolaire, calculs France Stratégie

11. SIES (2023), « Projection des effectifs dans l’enseignement supérieur pour les rentrées de 2022 à 2031 », Note d’information du SIES, n° 2023-04, avril.

12. SIES (2024), « Les effectifs étudiants dans l’enseignement supérieur en 2023-2024 », Note flash du SIES, n° 19, juillet.



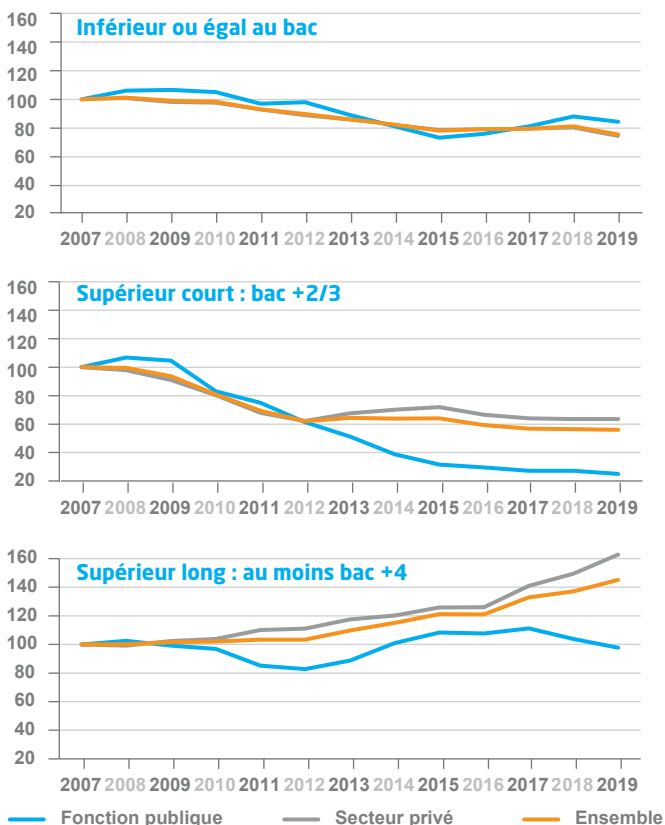
La baisse des effectifs en IPAG (Institut de préparation à l'administration générale), quant à elle, a atteint 35 % entre 2008 et 2020<sup>13</sup>.

### Une concurrence croissante du secteur privé sur les débutants

Parallèlement à cet assèchement des viviers traditionnels de recrutement du secteur public, on observe que la pression exercée par le secteur privé pour capter ces profils de diplômés, et parmi eux des très diplômés, se fait plus forte et la part des sortants de formation initiale qui choisissent l'emploi public décroît, tous diplômes confondus (voir Graphique 4).

La « troisième explosion scolaire », traduite par la croissance des effectifs des jeunes débutants diplômés du supérieur, y compris dans les disciplines les plus pourvoyeuses d'agents publics, comme les sciences humaines et sociales,

**Graphique 4 – Évolution des effectifs de débutants selon le niveau de diplôme et le type d'employeur (2007-2019, base 100 en 2007)**



Champ : France métropolitaine, jeunes débutants en emploi (hors apprentis en reprise d'études).

Lecture : entre 2007 et 2019, les effectifs de jeunes débutants diplômés d'un bac +4 et plus ont progressé de 63 % dans le secteur privé contre une baisse de -2 % dans la fonction publique.

Source : France Stratégie, à partir des enquêtes Emploi en continu 2006-2020 (effectifs lissés sur trois ans)

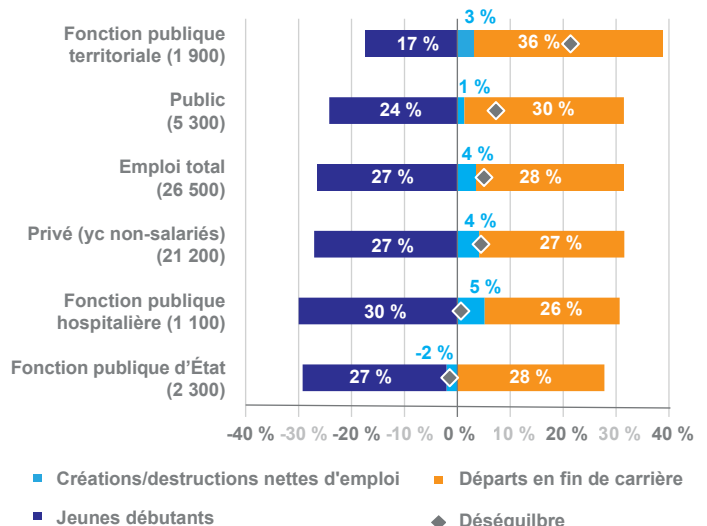
semble ainsi s'être réalisée au seul profit du secteur privé. Le nombre de débutants diplômés du supérieur a en effet crû de 17 % dans le secteur privé mais chuté de 29 % dans le secteur public entre 2007 et 2019. Le phénomène est encore plus marqué chez les bac +4 et plus, niveau de recrutement des enseignants (+63 % dans le privé sur la période, -2 % dans le public).

Si on prolonge ces comportements d'insertion professionnelle des jeunes sortis du système éducatif, on peut supposer que la concurrence du secteur privé va encore s'accroître dans la décennie à venir. Les nouveaux entrants sur le marché du travail devraient continuer de moins s'insérer dans la fonction publique au profit du privé.

### Des déséquilibres à prévoir liés au vieillissement

Dans l'ensemble de l'économie, les seniors vont quitter massivement le marché du travail, aggravant les effets de concurrence de recrutement entre secteurs. La fonction publique devrait être confrontée elle aussi à des départs en fin de carrière importants, que les flux de jeunes débutants ne permettront pas toujours de remplacer. À l'aune des déséquilibres par métier (qui mesurent les écarts entre besoins de recrutement et flux de jeunes entrants), il est possible d'estimer si les tensions d'aujourd'hui vont s'aggraver ou se détendre à l'horizon 2030 (voir Graphique 5). Dans la FPE et dans la FPH, le niveau actuel de difficultés de recrutement devrait se maintenir, alors qu'il devrait

**Graphique 5 – Déséquilibres potentiels par type d'employeur d'ici 2030 (en pourcentage de l'emploi de 2019)**



Champ : France métropolitaine.

Lecture : entre parenthèses figurent les effectifs en milliers. Ainsi en 2019, le secteur public compte 5,3 millions de salariés. Entre 2019 et 2030, dans ce secteur, le déséquilibre potentiel entre les 31 % de besoins de recrutement (soit 30 % de départs en fin de carrière et 1 % de créations nettes d'emplois) et les 24 % de ressources en main-d'œuvre constituées par les jeunes débutants représenterait 7 % des emplois publics en 2019.

Source : France Stratégie, à partir de *Métiers 2030* (France Stratégie/Dares)

13. Source : SISE-Inscriptions (2014-2020).



s'aggraver dans la FPT : la moyenne d'âge des agents y est plus élevée – et les départs à la retraite devraient croître –, alors que l'attractivité y est moindre pour les jeunes débutants que dans les autres versants du secteur public<sup>14</sup>.

Au niveau des métiers, les déséquilibres anticipés sont variables. Ceux pour lesquels l'accroissement des tensions s'annonce le plus important sont à la fois des métiers spécifiques à la fonction publique (emplois administratifs de catégorie A et B) et des métiers qui recrutent simultanément dans le secteur public et le secteur privé, comme les aides-soignants et les agents d'entretien.

### Des conséquences concrètes sur la vie des Français

La crise d'attractivité a d'ores et déjà des conséquences concrètes sur la vie des Français, qui pourraient s'aggraver à l'avenir : absences de professeurs non remplacés – voire incapacité à garantir « un enseignant devant chaque classe » à la rentrée ; difficultés d'accès aux soins de santé dans certains territoires, fermetures temporaires de services d'urgence ; dégradation des conditions d'accueil de la petite enfance comme des plus âgés ; allongement des délais d'obtention de rendez-vous dans les mairies et préfectures, etc. Les difficultés à attirer et à retenir des agents pèsent sur la qualité d'exécution des missions régaliennes de l'État, comme dans les métiers à forte dimension technologique ou stratégique pour la souveraineté nationale. Elles grèvent aussi la capacité à offrir à tous la même qualité de services publics, abîmant en cela le contrat social liant les pouvoirs publics et leurs administrés.

## DES LEVIERS POUR RECONSTRUIRE L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans un contexte de forte défiance à l'égard des institutions, mettre « le chantier de l'attractivité tout au-dessus de la pile » est un impératif « car si on ne le fait pas pour nos agents, si on ne se donne pas les moyens et les outils pour bâtir des carrières dynamiques et valoriser l'engagement, alors nous ne réussirons pas à relever le défi fondamental de la restauration de la confiance dans l'administration<sup>15</sup> ». La fonction publique conserve bien des atouts à faire valoir dans un monde instable, en quête de sens et de protection. Reconstruire son attractivité nécessite de les faire connaître et reconnaître, mais aussi – et peut-être surtout – de les conforter, en agissant conjointement sur l'ensemble des leviers, pour répondre aux attentes multiples et différenciées des viviers et des agents.

### Retrouver le sens du service public

#### Une « dévalorisation » réversible

Notre étude qualitative, à l'instar de nombreux sondages et enquêtes d'opinion, rend compte de représentations contrastées et ambivalentes sur la fonction publique, univers considéré comme « à part », aux règles opaques, recouvrant des métiers à la diversité mal connue. Si son image apparaît « perfectible<sup>16</sup> » et souvent stéréotypée, elle n'est pas pour autant globalement négative et les Français conservent une bonne opinion de ses agents et de leur action dans nombre de secteurs dits « essentiels<sup>17</sup> ».

Cependant, s'exprime également le fort sentiment d'une dévalorisation des métiers de la fonction publique et d'un manque de reconnaissance, alimenté à la fois par des discours politiques et médiatiques négatifs et par les expériences des usagers et citoyens. À travers leurs interactions avec les services publics et l'administration, ces derniers perçoivent en effet une détérioration des conditions d'exercice de leurs agents, soignants et enseignants notamment, qui affecte l'attractivité. La « vocation » attachée à ces métiers est reconnue, mais elle apparaît parfois comme sacrificielle et suscite davantage de compassion que d'envie.

#### Des valeurs inscrites dans les métiers de la fonction publique à consolider

Dans ces conditions, quel « sens » peut-il bien y avoir à intégrer la fonction publique ? Les valeurs théoriquement attachées au statut et plus généralement au service public – utilité sociale, intérêt général, etc. – demeurent une motivation importante pour ceux qui envisagent de la rejoindre. Elles continuent à donner du sens aux métiers qui y sont exercés ainsi qu'à nourrir la fierté des agents. Le sentiment croissant d'une perte de sens, qui s'exprime dans de nombreuses enquêtes, lié aux difficultés matérielles à servir effectivement et correctement le public, n'en est que plus délétère pour l'attractivité. D'autant que l'emploi public n'apparaît pas, ou plus, comme le débouché naturel – et encore moins exclusif – d'une recherche de sens, d'utilité sociale ou d'engagement professionnel. Les ONG, les associations, voire certaines entreprises privées apparaissent ainsi plus crédibles que l'État, dont la neutralité est parfois mise en doute, pour incarner l'engagement au service de la collectivité ou du public<sup>18</sup>.

Revaloriser la fonction publique suppose donc de mieux la faire connaître et de mieux faire connaître les opportunités de carrière, la diversité des métiers qu'elle offre et les avantages qu'elle peut procurer. Mais cela nécessite également

14. Projection faite « à comportement constant », à partir des données observées sur 2013-2016.

15. Stanislas Guérini, ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, interview de rentrée accordée à *Acteurs publics*, vendredi 9 septembre 2022.

16. DITP (2021), *Enquête sur l'attractivité de la fonction publique territoriale*, novembre, dans le cadre de Laurent P., Desforges C. et Icard M. (2022), *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, op. cit.

17. Institut Delouvrier, « Les services publics vus par les Français et les usagers », baromètre annuel.

18. Sondage BVA pour la DGAFP, *Attractivité de l'État employeur*, avril-décembre 2022.

de retrouver le sens du service public : en l'espèce, si les enjeux d'image (de marque) et de communication sont déterminants, c'est d'abord dans la capacité effective donnée aux agents de remplir leurs missions que se situent les leviers d'action.

### *Entre avantages et contraintes du statut : un équilibre à retrouver*

L'attractivité se construit dans un équilibre entre avantages et contraintes perçus qui est aujourd'hui fragilisé. Les spécificités du statut et des carrières dans la fonction publique ont en partie perdu de leur attrait, soit qu'elles se soient effectivement détériorées relativement au secteur privé, soit qu'elles ne constituent plus une motivation centrale. En outre, l'image – en partie déformée – de la fonction publique conduit parfois à aggraver la perception des contraintes, ou au contraire à minimiser des avantages, pourtant réels, à la rejoindre.

### **La « garantie de l'emploi » : un argument devenu très relatif**

La protection offerte par la « garantie de l'emploi » a longtemps été un des avantages comparatifs majeurs de la fonction publique. Si les enquêtes montrent qu'elle demeure une motivation importante<sup>19</sup>, en particulier pour les populations les plus vulnérables sur le marché du travail, elle perd de son pouvoir d'attraction, notamment dans les secteurs en tension comme les métiers du soin ou du numérique, alors que le taux de chômage est redescendu à des niveaux rarement atteints depuis quarante ans. Mais les fluctuations de l'emploi n'expliquent pas à elles seules l'affaiblissement de ce pouvoir d'attraction : la crise économique de 2008 et le rebond du chômage consécutif n'avaient d'ailleurs pas suffi à relancer l'attractivité. Dans un contexte de fortes inquiétudes sur l'avenir et de mutations rapides, « l'emploi à vie » peut même être perçu négativement, comme un risque d'enfermement dans une carrière statique ou trop linéaire. Pour beaucoup, il n'est surtout pas suffisant pour justifier les autres contraintes et « coûts » associés à une carrière publique, à l'entrée et en cours de carrière.

Ainsi, les concours, dont le sens initial et les garanties de non-discrimination qu'ils présentent sont généralement ignorés, sont souvent décrits comme trop déconnectés de la réalité des métiers visés et trop sélectifs (bien qu'ils le soient de moins en moins) au regard des avantages qu'ils procurent. Ils se révèlent particulièrement inadaptés aux reconversions professionnelles, en particulier quand ils sont suivis d'une mobilité géographique contrainte.

La perspective d'une affectation dans un territoire peu attractif rebute les viviers potentiels, plus encore quand il apparaît difficile de quitter ces territoires par la suite, en raison même des pénuries qui rigidifient les mobilités. Les différentiels d'attractivité des territoires pèsent donc sur l'attractivité globale de certains métiers, comme le montre l'exemple des académies de Créteil et de Versailles, qui peinent à recruter des enseignants du premier degré<sup>20</sup> mais qui sont aussi parfois dépeintes comme « des académies prison<sup>21</sup> » pour les enseignants de collège et de lycée<sup>22</sup>.

### **Contractuels : une alternative plus attractive ?**

Les contractuels bénéficient d'avantages qui peuvent sembler attrayants : des modalités d'accès simplifiées, un recrutement local qui lève les contraintes de l'affectation géographique, voire des niveaux de rémunération plus élevés que les titulaires dans certains cas. La contractualisation recouvre une très grande diversité de situations et n'est pas nécessairement synonyme de précarisation (la moitié des contractuels de la fonction publique sont en CDI). Elle peut même offrir une certaine stabilité professionnelle sans l'engagement d'un emploi à vie. Néanmoins, les postes ouverts aux contractuels et leurs conditions d'emploi ne sont pas toujours attractifs eux-mêmes.

Les CDD – dont plus de la moitié sont inférieurs à un an dans la FPE et dans la FPT, et quasiment les trois quarts dans la FPH – ne sont pas systématiquement une voie d'accès vers une carrière publique durable : la très grande majorité des jeunes entrés dans la FPE en tant que contractuels n'y restent pas, mais surtout la part des titularisations tend à baisser<sup>23</sup>. Par ailleurs, les progressions de carrière et les mobilités internes des CDI ne sont pas non plus équivalentes à celles offertes aux titulaires.

Le recours accru aux contrats peut aussi conduire à fragiliser l'attractivité du statut lui-même. Il a en effet des conséquences en termes de politique des ressources humaines, en installant durablement un double cadre de gestion, celui des titulaires et celui des contractuels, qui évolue en parallèle, potentiellement pourvoyeur d'inégalités, voire de rivalités.

### **Des atouts qui demeurent : un débouché pour les diplômés des catégories populaires, une pénalité plus faible pour les femmes et les catégories modestes**

L'entrée et la carrière dans la fonction publique permettent des parcours ascendants, en particulier pour les diplômés, les enfants de classes populaires et les femmes, sans doute à valoriser davantage.

19. 84 % des salariés du privé citent la sécurité de l'emploi comme un attrait des carrières de fonctionnaire, et plus de la moitié d'entre eux considèrent qu'elle pourrait constituer un motif pour rejoindre la fonction publique : voir l'enquête Opinion-Way-Indeed (2023), « L'attractivité du secteur public chez les salariés français : entre réalité et désillusion », enquête réalisée auprès d'un panel de 1 594 salariés représentatifs des salariés du secteur public (4 %) et du secteur privé (60 %).

20. Dont le recrutement est académique.

21. Cour des comptes (2024), *La fonction ressources humaines au ministère de l'Éducation nationale*, rapport public thématique, octobre.

22. Dont le recrutement est national.

23. Peyrin A., Signoretto C. et Joubert L. (2020), « L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État, 1991-2015 », INJEP, *Notes & Rapports*, rapport d'étude, septembre.



**Tableau 1 – Évolution de l’origine sociale des salariés du public et du privé (2005-2020)**

SECTEUR D'EMPLOI	CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE DU PÈRE			
	Chefs d'entreprise ou profession libérale	Cadres	Professions intermédiaires	Employés et ouvriers
Cadres du privé 2005	6	27	24	27
Cadres du privé 2020	10	36	18	22
Cadres du public 2005	4	27	25	30
Cadres du public 2020	6	36	19	28
Ensemble du public 2005	2	11	22	51
Ensemble du public 2020	4	18	20	45
Tous salariés 2005	2	11	18	52
Tous salariés 2020	4	17	18	46

Champ : France métropolitaine, salariés en emploi âgés de 25-39 ans.

Lecture : 27 % des cadres du privé avaient un père cadre en 2005, 36 % en 2020.

Sources : Insee, enquêtes Emploi 2005 et 2020, calculs France Stratégie

Si les salariés du secteur public sont en moyenne d’origine plus favorisée que ceux du secteur privé, ce qui s’explique par un effet de composition<sup>24</sup>, les cadres et les professions intermédiaires sont d’origine plus modeste dans le public (voir Tableau 1). La fonction publique reste en effet un débouché privilégié pour les diplômés des catégories modestes, en particulier pour les femmes. Pour ces deux catégories, la « pénalité » pour l’accès aux postes d’encadrement est moindre dans le secteur public que dans le privé. Cette surreprésentation des enfants de catégories populaires parmi les cadres du public a eu en outre tendance à s’accroître au cours de la période récente. Par ailleurs, le secteur public offre une meilleure protection contre le déclassement que le privé : les diplômés et les filles des catégories défavorisées y occupent moins souvent des emplois subalternes.

### Des progressions de carrière en demi-teinte

Les possibilités de carrière et les règles de progression et d’avancement du secteur public sont mal connues et renvoient souvent une image d’uniformité et d’absence d’évolution. En réalité, les possibilités de mobilité professionnelle, d’avancement et de formation ne sont pas systématiquement défavorables au secteur public. Le niveau d’accès aux formations est ainsi plus important pour les agents du public que pour les salariés du privé comme le sont les perspectives de promotion, notamment pour les moins qualifiés (métiers « mixtes<sup>25</sup> » de l’entretien et métiers de l’action sociale ou culturelle) ou pour les emplois administratifs. Toutefois, ces perspectives professionnelles sont moins souvent synonymes d’ascensions fortes que dans le secteur privé. Les promotions régulières n’impliquent en effet pas nécessairement de changement de catégorie d’emploi : les employés, par exemple, accèdent un peu moins souvent à la catégorie cadre dans le public que dans le privé. Les modalités de promotion interne et en particulier les concours internes de catégorie A peuvent

constituer une barrière importante pour les moins qualifiés. Ainsi, pour ceux qui commencent en bas de l’échelle, les perspectives d’évolution socioprofessionnelle se traduisant par un changement de catégorie et un accès aux échelons supérieurs de la hiérarchie sociale sont en définitive plus limitées que dans le privé.

### La rémunération : un levier incontournable

Les rémunérations sont une composante importante du sentiment de perte d’attractivité, qu’il faut objectiver sous l’angle du pouvoir d’achat ou par comparaison avec le privé. La multiplicité des indicateurs mobilisables le permet en partie, chacun d’entre eux éclairant une facette d’un système de rémunération complexe lorsqu’on l’appréhende à l’échelle de l’ensemble de la fonction publique. De multiples initiatives depuis 2015 – PPCR, Ségur de la santé, Grenelle de l’éducation, etc. – ont essayé de renforcer l’attractivité salariale à l’entrée dans la fonction publique, de revaloriser des catégories d’agents et de métiers, ou encore de dynamiser et consolider les grilles et carrières salariales. Si ces mesures ont amélioré le pouvoir d’achat des agents publics, elles n’ont pas permis de contrer complètement l’érosion de l’attractivité salariale de la fonction publique, notamment en comparaison avec le secteur privé.

### Des gains moyens de pouvoir d’achat qui semblent insuffisants pour combler un déficit d’attractivité

En moyenne, en équivalent temps plein, le pouvoir d’achat des salariés dans la fonction publique a progressé de façon modérée, de l’ordre de 2,1 %, entre 2011 et 2021 – avant le retour de l’inflation en 2022. La hausse est notamment portée par la FPH qui voit le salaire moyen de ses agents croître de 8,5 % contre 2,4 % dans la FPT. La FPE quant à elle a connu une stagnation sur cette décennie.

L’évolution est un peu plus favorable lorsqu’on analyse les salaires sur le seul champ des personnes restant en place

24. La structure de l’emploi dans le secteur public étant plus qualifiée que dans le privé, les diplômés – et donc les enfants des catégories favorisées – y sont plus nombreux.

25. Qui recrutent à la fois dans le secteur public et le secteur privé.

d'une année sur l'autre (RMPP), la progression annuelle de cet indicateur oscillant autour de 2 % (en valeur) par an entre 2011 et 2019 pour le secteur public, pour une inflation de 1 % en moyenne (voir Graphique 6). Au-delà de cette évolution moyenne favorable, on constate des différences entre les versants – avec une évolution plus dynamique dans la FPH à partir de 2020 – mais aussi entre les catégories d'agents : la dynamique est moins forte pour les titulaires de catégorie B que pour les A, et les gains sont moindres pour les titulaires que pour les contractuels.

Cette progression moyenne, qui dépend en partie d'effets de structure de l'emploi public (le vieillissement, notamment) est tirée par les mécanismes individuels ou catégoriels, liés à l'ancienneté, aux parts indemnitaires ou à des dispositifs d'évolution minimale des rémunérations (GIPA, alignement sur le Smic, etc.), alors que le recours à la revalorisation du point d'indice est devenu beaucoup plus rare sur la période.

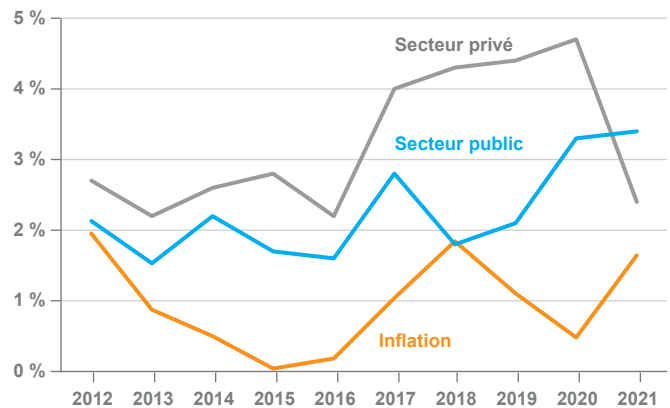
### Une perte d'attractivité de la fonction publique par rapport au secteur privé

L'attractivité salariale par rapport à l'emploi privé marque également le pas. Le salaire moyen en EQTP de la fonction publique a progressé moins vite que dans le privé : alors qu'il était longtemps supérieur à celui du privé, le rapport s'est inversé depuis le milieu des années 2010. Cela reflète en partie le rapprochement de la structure de qualification entre les deux secteurs, mais aussi une moindre dynamique salariale du public au cours de la décennie 2010. L'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) a ainsi été inférieure à celle du privé tous les ans entre 2011 et 2020 (voir Graphique 6). L'année 2021 fait exception, sans que les données disponibles permettent à ce stade de savoir si cette évolution s'est poursuivie sur les années récentes.

La comparaison, sur les trois dernières décennies, des trajectoires salariales de « début de carrière » de trois cohortes de jeunes agents publics (18-25 ans, suivis sur six années) fait apparaître un tassement de leur position salariale et de leur progression dans l'échelle des salaires. Ces analyses laissent entrevoir un déclassement relatif du public qui concerne tous les versants et les niveaux de diplôme, à l'exception des jeunes de la FPT, notamment les plus diplômés. À l'inverse, toujours tous diplômés confondus, la position salariale relative des jeunes du secteur privé ne semble pas s'être dégradée au fil des décennies.

En suivant une cohorte de jeunes à partir de 2002 sur près de vingt ans, on constate que leur progression salariale est moindre dans le public que dans le privé. Si le salaire médian relatif des jeunes travaillant dans le public était supérieur en 2002 à celui de leurs homologues du privé, du fait notamment d'un niveau moyen de qualification plus élevé, leur progression salariale est moindre sur la période :

**Graphique 6 – Taux de croissance annuel de la RMPP nette en valeur dans la fonction publique et dans le secteur privé et taux de croissance de l'indice des prix entre 2011 et 2021**



RMPP = rémunération moyenne des personnes en place

Note : on restreint ici le champ aux individus présents vingt-quatre mois consécutifs chez le même employeur et ayant la même condition d'emploi sur deux années (temps complet ou temps partiel), sans se contraindre à ce qu'ils aient exactement la même quotité de travail sur deux ans. Ce champ est plus large que celui utilisé par la DGAFP pour calculer la RMPP uniquement sur le champ public. L'indice d'inflation utilisé ici est l'IPC « ensemble des ménages », y compris tabac.

Champ : pour le secteur public : France (hors Mayotte), y compris bénéficiaires de contrats aidés, hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors internes et externes des hôpitaux publics. Pour le secteur privé : France (hors Mayotte), salariés du privé et des entreprises publiques, y compris bénéficiaires de contrats aidés ; sont exclus les apprentis, les stagiaires, les salariés agricoles et les salariés des particuliers employeurs.

Sources : Insee, SIASP 2012 à 2021 pour le secteur public ; DGAFP (2023), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – Edition 2023*, pour le secteur privé ; Insee, indice des prix à la consommation

dix-sept ans plus tard – soit jusqu'en 2019 afin d'éliminer l'effet Covid –, le salaire médian des jeunes travaillant dans le secteur public a progressé en termes réels de 52 %, celui des jeunes du privé de 65 %. La fonction publique maintient globalement un positionnement salarial plus favorable au fil de la carrière que le privé pour les moins diplômés. Pour les plus diplômés, en particulier les hommes, les perspectives de progression salariale sont en revanche moindres dans la fonction publique. Les femmes s'insérant sur le marché du travail quant à elles disposent en moyenne d'un avantage salarial dans la fonction publique, mais qui tend à s'estomper au cours de la carrière.

### Une complexité du système de rémunération qui participe au problème d'attractivité

Si les différents indicateurs mobilisés invitent à une vision nuancée des évolutions salariales dans le secteur public, ils étayent globalement le sentiment d'une perte d'attractivité relative en matière de rémunération. La complexité du système de rémunération participe vraisemblablement au manque de lisibilité des perspectives salariales, et ce faisant, à la perte d'attractivité. Celle-ci résulte notamment de la variabilité de l'équilibre entre les composantes indiciaires et la part indemnitaires, de la diversification des statuts salariaux entre fonctionnaires et contractuels, ou encore de la multiplicité des mécanismes intervenant dans la revalorisation.



Répondre à la perception d'un déclassement salarial - et ce faisant social - de la fonction publique ne peut vraisemblablement se faire, de façon isolée ou ponctuelle, sans repenser l'architecture globale des rémunérations ni en ignorant la façon dont ce déclassement prend racine dans l'évolution des statuts, ou de la capacité à faire son travail dans de bonnes conditions.

### Qualité de l'emploi : un facteur essentiel de l'attractivité

#### Conditions de travail : une situation qui n'est pas défavorable au secteur public, mais des signaux d'alerte

Les taux élevés d'insatisfaction salariale dans la fonction publique renvoient au sentiment, présent chez les agents comme dans la perception des viviers, d'une dégradation des conditions de travail. De fait, si la comparaison de ces dernières avec la situation dans le secteur privé n'est pas globalement défavorable au secteur public, une analyse par métier montre une tendance à la convergence entre les deux secteurs, dans le sens d'une détérioration des avantages relatifs du public.

Ainsi, le public dispose d'une protection relative à l'égard des contraintes physiques, sauf pour certains métiers. En moyenne, 32 % des agents de la fonction publique se déclarent exposés selon ce critère, contre 36 % dans le privé. Mais cette exposition varie fortement selon les versants et les agents de la FPH sont beaucoup plus exposés : ils sont 54 % dans ce cas - un niveau relativement comparable à celui des métiers privés du soin -, contre 21 % dans la FPE et 34 % dans la FPT<sup>26</sup>. L'exposition aux risques psychosociaux est en revanche assez élevée, en particulier dans des domaines où la fonction publique était jusqu'ici relativement épargnée. On relève notamment une augmentation du travail « sous pression » (métiers de cadres, FPH, enseignants) ainsi que des tensions avec le public. Parmi les salariés en contact avec le public, 51 % déclarent ces tensions contre seulement 40 % dans le privé et le niveau déclaré par les personnels de l'Éducation nationale est alarmant : 58 % en moyenne déclarent des tensions, dont 65 % des professeurs des écoles et 88 % des directeurs d'établissement.

#### L'organisation du travail et du management demeure spécifique, bien qu'en cours de convergence avec le privé

Les agents publics bénéficient en moyenne d'une plus grande autonomie, qui tend néanmoins à se réduire, notamment pour les emplois plus qualifiés et pour les enseignants, alors même que le soutien hiérarchique reste faible comparé au privé. Le rôle des collectifs de travail reste un atout du public : les salariés du public se déclarent très souvent aidés par leurs collègues (87 %), davantage que dans le privé (79 %), et ce chiffre est en augmentation entre 2013 et 2019.

C'est particulièrement vrai dans les métiers peu qualifiés (agents d'entretien, cuisiniers, jardiniers) ainsi que dans le secteur hospitalier, où les collectifs de travail jouent un rôle essentiel : 92 % des salariés s'y sentent soutenus par leurs collègues, contre 82 % de l'ensemble des salariés. Mais ces avantages sont susceptibles de se déliter sous l'effet de la multiplication des statuts et de l'intensification du travail.

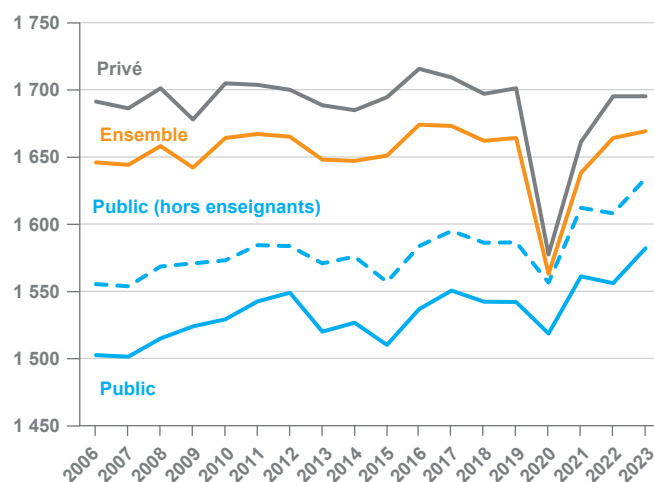
Cette tendance à la convergence sur le temps long semble nourrir une perte de « sens au travail » liée au sentiment d'avoir de moins en moins les moyens de « bien faire son travail » : moyens matériels en baisse, travail en sous-effectif, perte de respect et manque de reconnaissance. Cette dégradation perçue engendre des conflits éthiques et de valeurs et percuté les motivations de service public des agents.

#### La promesse d'une meilleure conciliation des temps : une convergence des temps de travail mais une plus grande autonomie dans son organisation

S'il est un domaine dans lequel la fonction publique continue à afficher une spécificité par rapport au secteur privé, c'est en matière de temps de travail. Les écarts relevés entre les deux secteurs révèlent cependant des réalités complexes.

Si le secteur public a longtemps affiché des volumes horaires de travail annuels inférieurs à ceux du secteur privé, cet écart a tendance à se combler progressivement (voir Graphique 7).

**Graphique 7 – Durée annuelle effective de travail des salariés à temps complet (en heures)**



Note : sont prises en compte ici les absences pour maladie ou accident du travail et, jusqu'en 2020, la garde d'enfants malades.

Champ : 2006-2013 : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi salarié. À partir de 2014 : France hors Mayotte, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus ayant un emploi salarié.

Lecture : en 2006, les salariés à temps complet du secteur privé ont travaillé en moyenne 1 691 heures, contre 1 503 heures pour ceux du secteur public.

Source : Dares (2024), La durée individuelle du travail, à partir des enquêtes Emploi en continu

26. Castéran-Sacreste B. et Chédorge-Farnier D. (2023), « Les conditions de travail dans la fonction publique », *Point Stats*, n° 39, DGAFFP, janvier.

Et l'exposition aux horaires atypiques (travail de nuit, le dimanche) est en moyenne plus élevée dans le secteur public, dont certains métiers sont particulièrement concernés (notamment dans les secteurs du soin, la police, les agents d'entretien). Pour les métiers qui sont exercés dans les deux secteurs, cette exposition demeure comparable.

En revanche, les conditions d'autonomie dans l'organisation du temps de travail sont sensiblement plus favorables dans le secteur public que dans le privé.

Ainsi, si le recours au temps partiel est quasiment aussi fréquent que dans le privé (et même supérieur pour certains

métiers), le temps partiel « subi » reste lui quasi absent. Pour certains métiers, le revenu salarial annuel net est supérieur dans le public, en raison d'un volume horaire plus important et d'une moindre prégnance des temps incomplets : c'est le cas par exemple pour des métiers « mixtes » comme agents d'entretien, aides-soignants et professionnels de l'action sociale.

L'accès au télétravail et l'organisation des temps tout au long de l'année (congrés, horaires moins fragmentés pour les métiers moins qualifiés) sont également plus attractifs dans le public, qui assure en définitive une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

## EN CONCLUSION

**C'est un double message qui ressort des travaux conduits durant dix-huit mois par France Stratégie : un message d'alerte car nous faisons face à une crise structurelle et durable qui menace nos services publics, et un message d'action car il existe plusieurs leviers mobilisables pour reconstruire l'attractivité de la fonction publique. La définition précise des actions à entreprendre relève des ministères concernés, dans le cadre des orientations politiques définies par le gouvernement et le Parlement. On peut en revanche, en s'appuyant sur ces travaux, définir quelques grandes orientations de méthode pour conduire ce chantier.**

Il apparaît tout d'abord essentiel d'articuler l'ensemble des leviers identifiés – image, reconnaissance, évolutions de carrière, rémunérations, qualité de l'emploi et des conditions d'exercice – pour penser une stratégie globale d'attractivité, associant mesures d'urgence et perspectives de moyen terme, actions sur l'ensemble de la fonction publique et déclinaisons spécifiques par versant et par métier. Pour rendre ces métiers à nouveau attractifs, l'action publique devra combiner :

- un discours de revalorisation de la fonction publique, qui passe à la fois par la reconnaissance de la diversité et de la spécificité de ses versants – missions et métiers –, et par celle de son sens propre, celui du service de l'intérêt général dans une société en mutation ;
- une action pour mieux faire connaître les atouts de la fonction publique, pour déconstruire les perceptions erronées, et améliorer la transparence sur ses conditions d'exercice et la visibilité de ses carrières ;
- une consolidation des avantages à travailler dans la fonction publique pour en faire des arguments d'attractivité : combiner la garantie de l'emploi avec des perspectives d'évolution et de progression, valoriser les possibilités de maîtrise du temps de travail et de son organisation pour répondre à la demande de conciliation des temps professionnels et personnels, renforcer la reconnaissance, y compris salariale, pour (re)donner les moyens aux agents de faire leur travail et de satisfaire leur volonté d'être utiles.

La pleine réussite de ce chantier suppose enfin d'associer les agents et leurs représentants pour s'appuyer sur leur aspiration à servir et leurs propositions pour relever ce défi.



Directeur de la publication/rédaction :  
Cédric Audenis, commissaire général par intérim ;  
Secrétariat de rédaction : Olivier de Broca, Valérie Senné ;  
dépôt légal : décembre 2024 - N° ISSN 2556-6059 ;

contact presse : Matthias Le Fur,  
directeur du service Édition-Communication-Événements,  
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

**RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :**



Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens