



HAL
open science

Les surdiplômés dans l'administration

Bernard Doroszczuk, Philippe Bordarier

► **To cite this version:**

Bernard Doroszczuk, Philippe Bordarier. Les surdiplômés dans l'administration. Sciences de l'ingénieur [physics]. 2000. hal-01908478

HAL Id: hal-01908478

<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01908478>

Submitted on 30 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Ecole des Mines de Paris

Les surdiplômés dans l'administration

ÉCOLE NATIONALE
SUPÉRIEURE DES
MINES
BIBLIOTHÈQUE

IE 1 [625]

Consultation
sur place

Mémoire de fin d'étude
Bernard Doroszczuk et Philippe Bordarier
Août 2000

Résumé : Au cours de la dernière décennie, le recrutement de surdiplômés dans la Fonction Publique d'Etat a été un fait. Ce phénomène n'est pas nouveau pour l'administration dont le recrutement reste sensible, par effet de report, à la conjoncture économique. La période récente est caractérisée par l'apparition d'une composante structurelle liée à la production de plus en plus importante de diplômés par le système éducatif. Le phénomène est donc durable.

Nous mettons en évidence que les agents dont le niveau de formation n'excède que de deux ou trois ans le niveau statutaire ne sont pas en situation anormale dans l'administration, et ne sont pas à l'origine de problèmes individuels ou organisationnels. De même, les questions de société posées par le recrutement de ces surdiplômés - exclusion, élitisme, ... - peuvent être largement mises en débat. S'ils ne sont pas source de problèmes, ces agents ne semblent malheureusement pas non plus être les vecteurs d'une mutation de la Fonction Publique par la base.

Les vrais problèmes trouvent leur origine dans le groupe des agents fortement surdiplômés - quatre ans de formation et plus au-delà du niveau statutaire. Ceux-ci sont les plus décalés au regard des tâches qui leur sont confiées et s'avèrent être finalement source de difficultés de gestion pour l'administration. Des actions sont proposées pour limiter leur nombre, puis pour pallier une possible saturation du système de promotion interne et de mobilité géographique. Mais si la sauvegarde de ces «ascenseurs» est importante, l'enjeu principal reste à nos yeux la refonte du recrutement dans le cadre du statut général de la Fonction Publique.

Table des matières

Introduction	7
Chapitre 1 :	
Un phénomène réel, à la fois conjoncturel et structurel, influencé par le mode de recrutement, et dissimulant des effets contre intuitifs	9
1. Caractérisation et quantification du phénomène de surdiplôme	9
1.1. Qui sont les surdiplômés ?	9
1.2. Un phénomène réel qui cache une profonde hétérogénéité	10
1.3. Un recrutement sous influences	10
1.4. La structure et la nature des concours influencent la proportion de reçus surdiplômés	13
1.5. On a les surdiplômés qu'on veut bien	15
2. Les origines du phénomène	16
2.1. Le phénomène de surdiplôme a des origines conjoncturelles	16
2.2. Le phénomène de surdiplôme est de plus en plus structurel	18
Chapitre 2 :	
Le phénomène de surdiplôme n'est ni un problème, ni une chance pour l'administration	20
1. Le surdiplômé ne pose pas de problèmes individuels	20
1.1. Le «simplement surdiplômé» n'est pas en situation anormale dans l'administration	20
1.2. Certains surdiplômés y trouvent leur compte	22
2. Le surdiplômé ne pose pas de problèmes organisationnels	26
2.1. Le management est possible dans le cadre du statut si certains éléments existent	26
2.2. Il est important de donner aux gestionnaires de terrain les éléments propices à une gestion de leurs ressources en personnel	28
3. L'existence de surdiplômés ne remet pas en question le rôle de promotion sociale de la Fonction Publique	28
4. Le surdiplômé n'est pas plus qu'un autre un moteur de changement	31

Chapitre 3

Les difficultés viendront des agents «doublement surdiplômés»	32
1. Le comportement du «doublement surdiplômé» est extrême	32
1.1. Le «doublement surdiplômé» est un cadre frustré	32
1.2. La stratégie du «doublement surdiplômé» est unilatérale	32
1.3. Les difficultés viendront de la rupture de cette stratégie	33
2. La concentration de doublement diplômés dans un même corps provoque la saturation du système de mobilité	33
2.1. Les flux d'entrée et de sortie d'agents dans un même corps sont dissymétriques du point de vue du surdiplôme	33
2.2. Un modèle simple pour étudier l'évolution de la population d'un corps par niveau de diplôme	34
2.3. Même les scénarii optimistes en matière d'évolution du personnel indiquent que la décennie 2000 connaîtra une explosion du taux d'agents doublement surdiplômés	36
2.4. Quels seront alors les scénarii de rupture ?	37
3. Le recrutement d'agents doublement surdiplômés doit être maîtrisé	38
3.1. Deux mesures drastiques	38
3.2. Quatre mesures plus souples	40
3.3. Ajuster la promotion interne	40
4. Le véritable enjeu reste la maîtrise du recrutement	41
4.1. Les premières actions à mener sont indépendantes de l'organisation des corps	41
4.2. Une meilleure gestion des compétences nécessitera de profonds changements culturels	43
Conclusion	46
Résumé des propositions	47
Bibliographie	48
Personnes rencontrées	49
Annexes	51

Nomenclature

Les numéros entre côtes, par exemple [5], renvoient aux ouvrages et rapports de la bibliographie. Les numéros entre côtes précédés de la lettre P, par exemple [P5] renvoient aux articles de presse de la bibliographie.

Introduction

Depuis Jules Ferry, notre société a progressivement élevé au rang de principe la correspondance entre niveau de formation et emploi : à la hiérarchie des diplômes de l'Education Nationale fait face une hiérarchie des emplois chapeauté par l'exception française que représente le statut de cadre.

Comme nous avons pu le constater durant notre étude, le phénomène de surdiplôme, qui remet en question la bijection entre niveau de formation et emploi, est vécu par la société française comme un traumatisme. Certains y voient la «baisse» du niveau des études, d'autres accusent avant tout le fléau moderne qu'est le chômage. Tous s'accordent à voir dans le surdiplômé une victime malheureuse des dysfonctionnements de notre modèle d'organisation sociale. Beaucoup prédisent que le phénomène sera une source de démotivation des agents et de désorganisation des structures professionnelles.

Partant de ces quelques constats, notre objectif a été de déterminer la nature et les origines des problèmes effectivement posés par la présence de surdiplômés dans l'administration, et de suggérer quelques pistes opérationnelles pour les résoudre.

Notre étude a comme terrain d'investigation privilégié le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Ponctuellement, nous avons étendu le champ de nos observations à d'autres ministères, à des établissements publics comme la Poste et à des entreprises du secteur privé comme les banques et les sociétés de contrôle technique. D'autres intervenants – Commissariat Général au Plan, journalistes, sociologues et syndicalistes - sont venus compléter notre travail de recherche. Tout en rassemblant les données existantes nous permettant d'évaluer l'ampleur du phénomène, nous avons mené un ensemble d'entretiens visant à interroger les acteurs impliqués dans la gestion des ressources humaines – directeurs de la DGAFP, gestionnaires de corps, responsables de personnel et chefs d'équipe de terrain. A l'issue de nos recherches et de nos entretiens, il ressort que ce phénomène, que nous commencerons par quantifier et caractériser, appelle deux commentaires :

Tout d'abord, le phénomène de surdiplôme n'est, globalement, ni un problème, ni une chance pour l'administration.

Ensuite, des difficultés viendront des agents les plus fortement surdiplômés, que l'on qualifiera par la suite de « doublement surdiplômés ».

Après avoir présenté successivement ces deux points, nous concluons sur ce qui reste, à nos yeux, le véritable enjeu mis en évidence par les surdiplômés : la refonte du système de recrutement.

Chapitre 1

Un phénomène réel, à la fois conjoncturel et structurel, influencé par le mode de recrutement, et dissimulant des effets contre-intuitifs

1. Caractérisation et quantification du phénomène de surdiplôme

1.1. Qui sont les surdiplômés ?

Notre champ d'investigation est spécifiquement la Fonction Publique d'Etat.

- **Notre définition du surdiplôme est conventionnelle**

Le statut de la Fonction Publique offre un moyen conventionnel simple de définir le qualificatif « surdiplômé » dans l'administration : un surdiplômé est une personne possédant un diplôme de niveau suffisant pour présenter un concours de catégorie supérieure à celui auquel elle a été reçue. Un titulaire d'un diplôme universitaire du troisième cycle est donc surdiplômé en catégorie B, mais le titulaire d'un DEUG ou d'un BTS ne l'est pas. Le titulaire d'une licence est dit « doublement surdiplômé » lorsqu'il est recruté en catégorie C. Selon cette convention, il n'y a pas de surdiplômé en catégorie A, même si l'on constate une élévation du niveau de formation des reçus à cette catégorie depuis quelques années¹.

Par extension du qualificatif « doublement surdiplômé », nous appellerons « simplement surdiplômé » un agent possédant un niveau de diplôme lui permettant d'accéder à la catégorie supérieure mais pas à deux catégories supérieures. On a donc la tableau suivant :

Niveau de diplôme	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
<Bac	-	-	non surdiplômé
Bac	-	non surdiplômé	simplement surdiplômé
Bac+2	-	non surdiplômé	simplement surdiplômé
Bac+3	non surdiplômé	simplement surdiplômé	doublement surdiplômé
Bac+5	non surdiplômé	simplement surdiplômé	doublement surdiplômé

Notre travail s'est donc spécifiquement concentré sur les catégories B et C.

- **Les agrégats de l'Education Nationale constituent une limite à la caractérisation**

Observons tout de suite que notre définition, pratique dans les discussions avec les administrations, comporte une limite découlant de l'utilisation des agrégats définis par l'Education Nationale. Un Bac+5 peut être issu d'une école de commerce, posséder un DEA de physique théorique ou un DESS d'histoire

¹ Cf. annexe 1

de l'art. Si le premier peut être considéré comme surdiplômé pour un poste d'agent de catégorie B ou C dans une Direction Départementale des Impôts, qu'en est-il des deux autres ? Nous reviendrons dans la suite sur cette question.

1.2. Un phénomène réel qui cache une profonde hétérogénéité

▪ Le surdiplôme est un phénomène réel dans l'administration

Partant de notre définition conventionnelle, on peut estimer - lorsque les données brutes existent - le taux de surdiplômés des reçus aux différents concours de la Fonction Publique d'Etat. Pour l'ensemble des concours externes organisés en 1998, 52% des reçus aux concours de catégorie C et 61% des reçus aux concours de catégorie B étaient surdiplômés ; 15% des reçus aux concours de catégorie C étaient même doublement surdiplômés.

Ces quelques données globales démontrent l'importance du phénomène².

▪ Néanmoins, une profonde hétérogénéité existe entre les différents corps de la Fonction Publique d'Etat

Pour les cinq principales familles³ de recrutement en catégorie C, le taux estimé de surdiplômés varie, en 1998, de 13% à 95%. Pour les concours de catégorie B du Ministère de l'Economie et des Finances, le taux estimé de surdiplômés varie de 71% pour les contrôleurs du trésor à 83% pour ceux des impôts. Les corps de la Fonction Publique d'Etat ont donc un comportement hétérogène face au phénomène de surdiplôme.

1.3. Un recrutement sous influences

▪ Une typologie des corps de la Fonction Publique d'Etat

Afin d'y voir plus clair, nous avons construit les représentations suivantes⁴ (Fig. 1) qui couvrent 86 % des reçus en catégorie B et 96 % en C. Pour une année donnée, ici 1998, chaque corps est placé en fonction du nombre de ses admis et du taux de surdiplômés parmi ses admis.

² Le phénomène est vraisemblablement plus important encore vu la tendance de certains candidats à ne déclarer que le niveau statutaire de diplôme, soit par crainte d'être identifié comme potentiellement surdiplômé - et donc sanctionné -, soit par limitation des applications informatiques utilisées pour enregistrer le niveau de formation, comme c'est le cas à la direction des impôts

³ Ces 5 familles sont : les ouvriers de l'éducation nationale, les agents de constatation et d'assiette des impôts, les adjoints administratifs de l'éducation nationale, les gardiens de la paix, et les agents de recouvrement de la comptabilité publique (trésor). Elles représentent ensemble 95% des recrutements en catégorie C de la Fonction Publique d'Etat.

⁴ Sources : [1], MEFI (DGI, DGCP, DARPMI), Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de l'Equipement.

▪ Les recrutements faibles en nombre concentrent les surdiplômés.

On constate tout d'abord que les recrutements faibles en nombre concentrent les surdiplômés, notamment en catégorie C. Par exemple, aux Affaires Etrangères, le recrutement des adjoints administratifs de chancellerie (25 postes ouverts chaque année) connaît des taux de « doublement surdiplômés » supérieurs à 75 %.

La mise en place de concours interministériels permettant de recruter, sur la base d'un même ensemble d'épreuves, une plus grande quantité d'agents pourrait donc avoir pour effet de réduire le taux de surdiplômés. Une telle orientation se heurte bien souvent aux oppositions des bureaux de recrutement qui y voient une perte de souveraineté. En outre, elle oblige d'adopter des épreuves à caractère général, fondées en quelque sorte sur le PPCM⁵ de compétence des départements ministériels recruteurs, ce qui peut réduire, in fine, l'adéquation des reçus aux emplois. Un regroupement des concours par dominante d'épreuve devrait cependant être favorisé. Pour le moins, à l'intérieur d'un même ministère, cette approche devrait être expérimentée rapidement pour les métiers proches, comme dans le cas des impôts et du trésor, le cas échéant de manière déconcentrée comme nous le verrons plus tard.

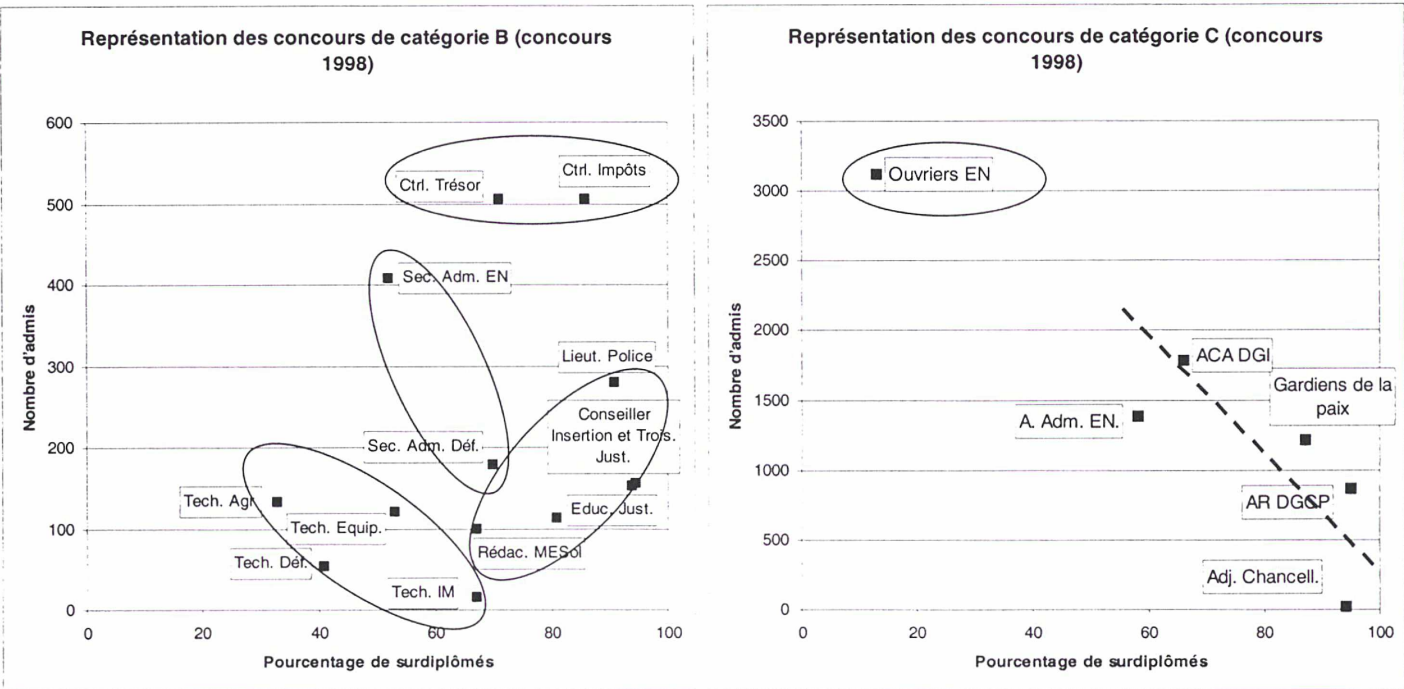


Figure 1. Typologie des corps de la Fonction Publique d'Etat

⁵ Plus petit commun multiple

- **L'attractivité d'un corps influence le nombre des reçus surdiplômés**

On constate également qu'une plus grande attractivité d'une administration - prestige attribué au corps, niveau attendu des primes, possibilités de promotion et de rapprochement géographique - accentue le phénomène : le trésor et les impôts recrutent plus de surdiplômés que l'éducation nationale, la police recrute plus de surdiplômés que la défense.

La publicité sur les concours peut alors être un facteur d'influence ou de correction. Entre la simple publication d'un arrêté au Journal Officiel et une campagne médiatique télévisée, de nombreuses options existent pour le gestionnaire de corps. Par exemple, le ciblage de la publicité dans certains établissements de formation a permis d'influencer la structure des présents par vivier de formation et par suite celle des admis aux concours techniques du ministère de l'Équipement.

- **Notre typologie permet de mettre en évidence des familles de corps présentant des comportements homogènes face au phénomène de surdiplôme**

Un autre élément, plus sensible pour les concours de catégorie B, est la mise en évidence de familles de corps qui présentent, selon leur dominante - technique, juridique ou administrative - des comportements d'ensemble proches face au phénomène. Un mauvais taux de débouché dans le secteur privé de certaines filières de formation à un moment donné (sciences humaines et droit, par exemple) et une faible élasticité de ce taux à la conjoncture économique comparativement aux autres filières (filières scientifiques et techniques, par exemple) expliquent, selon nous, que les familles de corps à dominante juridique ou administrative sont plus sujettes au phénomène de surdiplôme que les corps à dominante technique.

- **Le taux de surdiplômés reçus est corrélé au taux de sélectivité des concours**

Pour les concours de catégorie C dont le niveau d'épreuve est celui du BEPC, c'est la sélectivité du concours qui est le paramètre d'influence prépondérant. Plus le taux de sélectivité (rapport admis/présents) est élevé, plus le recrutement est sensible au phénomène de surdiplôme. En 1998, en catégorie C, ce taux n'était que de 1/12 pour les agents de constatation des impôts (66 % de surdiplômés), alors qu'il s'élevait à 1/33 pour les agents de recouvrement du trésor (94 % de surdiplômés) et à 1/40 pour les adjoints administratifs de chancellerie (92 % de surdiplômés).

- **Les concours déconcentrés ou régionalisés réduisent le phénomène**

Enfin, comme le montre le positionnement sur la figure 1. des concours de l'Education Nationale, la déconcentration des concours s'accompagne, globalement, d'un plus faible recrutement de surdiplômés.

Nos investigations ont en outre permis de mettre en évidence que les concours régionalisés⁶ sont également moins sensibles au phénomène de surdiplôme du fait de leur sélectivité réduite et de la faible attractivité des régions déficitaires. Le concours régional Ile-de-France de contrôleurs du trésor développé en annexe 2 en fournit une illustration.

A l'issue de l'identification de ces premières caractéristiques, nous avons sélectionné quelques corps⁷ principalement issus de notre terrain d'investigation privilégié que constituait le MEFI, notamment pour estimer l'influence du processus de recrutement.

1.4. La structure et la nature des concours influencent la proportion de reçus surdiplômés

Le recrutement par concours est le recrutement de droit commun de la Fonction Publique. Il donne lieu à l'établissement d'une liste classant par ordre de mérite les candidats déclarés aptes. L'académisme des parties écrites et orales des concours de l'administration et l'excès de candidats de niveau d'étude générale élevé sont souvent présentés comme la source de l'apparition de surdiplômés dans les admis, puisque le surplus de savoir permet de s'assurer la réussite aux épreuves. Nos observations confirment cette opinion.

- **L'académisme de la présélection influence le recrutement**

Tout d'abord, l'exemple développé en annexe 3 du concours de contrôleurs du trésor⁸, qui comporte une épreuve de pré-admissibilité basée sur la culture générale, la logique, et les savoirs de base en français et en mathématiques, met en évidence que ce type d'épreuve est immédiatement sélectif pour les moins diplômés.

⁶ Concours de catégorie B et C du Trésor.

⁷ Agents de constatation et contrôleurs des impôts, agents de recouvrement et contrôleurs du trésor, techniciens de l'industrie et des mines, contrôleurs des impôts et du trésor + à titre de comparaison, assistants techniques de l'équipement et facteurs.

⁸ Concours de catégorie B dont les données relatives aux diplômes détenus par les candidats apparaissent les plus fiables. Le concours de contrôleur des impôts qui comporte également une épreuve de préadmissibilité n'a pas pu être exploité du fait du manque de fiabilité des déclarations de diplôme des candidats et des préadmissibles.

- **La structure par niveau de diplôme des reçus est quasiment acquise à l'issue des épreuves d'admissibilité**

Par ailleurs, les exemples développés en annexes des concours de contrôleurs du trésor, de techniciens de l'industrie et des mines et de facteurs font nettement apparaître que la structure par niveau de diplôme des reçus est quasiment acquise à l'issue des épreuves d'admissibilité - celles où le savoir-être ne peut pas être évalué -, et ce d'autant que la sélectivité du concours est élevée⁹. L'épreuve orale d'admission ne modifie alors qu'à la marge la répartition par niveau de diplôme obtenue après les épreuves écrites. Nos recherches ne permettent pas de déterminer si les jurys ont tendance ou non à favoriser un tel résultat.

- **La professionnalisation réduit le taux de reçus surdiplômés**

Une idée souvent avancée par les gestionnaires de recrutement est que l'établissement d'épreuves ne sanctionnant pas le savoir, mais le savoir-faire ou le comportement, pourrait a priori modifier le taux de surdiplômés dans les reçus aux concours. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons recueilli et traité, par niveau de diplôme des candidats, les statistiques de différents concours selon la nature des épreuves composant le processus de recrutement.

Il ressort de nos investigations¹⁰ que les concours professionnalisés, soit dans leurs critères de postulation - approche corporatiste -, soit dans leurs épreuves de sélection, sont effectivement les moins sujets au phénomène de surdiplôme. En outre, ces concours limitent l'écart de sélectivité par niveau. En 1999 par exemple, 80 % des reçus au concours de facteur possédaient au plus le niveau du Bac. Le titulaire d'une maîtrise n'avait alors que trois fois plus de chance de réussir le concours que les candidats de niveau « < Bac ». A titre de comparaison, pour le concours non professionnalisé d'agents de recouvrement du trésor, en 1999, le titulaire d'un diplôme du niveau « > Licence » possédait 50 fois plus de chance d'être reçu que les candidats de niveau « < Bac ».

⁹ Cf. annexe 4

¹⁰ Cf. annexe 5

1.5. On a les surdiplômés qu'on veut bien

- **La nature des épreuves détermine l'origine des reçus par filières de formation**

La nature et les options d'épreuves fixées par les règles de recrutement propres à chaque corps influencent très largement la population des reçus.

Par exemple, le concours de techniciens de l'industrie et des mines comporte quatre épreuves académiques d'admissibilité dont une de mathématiques, une de physique et une de chimie. En outre, l'une des deux épreuves d'admission est une épreuve orale de physique/chimie. Il en résulte qu'en 1999, dix-sept des dix-huit surdiplômés recrutés – soit 86% des reçus - sont issus de trois filières universitaires de formation spécifiques : maths, physique et chimie. Un autre exemple est celui du recrutement des contrôleurs des impôts dont l'une des trois épreuves d'admissibilité n'ouvre le choix qu'à quatre options : mathématiques, droit, comptabilité/gestion ou géographie. In fine, 80 % des surdiplômés reçus à ce concours sont issus des quatre filières universitaires correspondantes.

- **La structure des autres reçus montre les limites de l'utilisation des agrégats de l'Education Nationale**

Si la dominante de caractère des épreuves académiques fixée par les statuts particuliers joue son rôle de sélection différenciée des candidats en favorisant ceux issus des filières de formation correspondantes, la situation est plus contrastée in fine pour les candidats issus des autres filières.

En effet, ainsi que le fait apparaître l'exemple développé en annexe¹¹, si la hiérarchie des diplômes est respectée pour les filières de formation correspondant aux dominantes des épreuves académiques, celle-ci n'est plus forcément respectée puisque, pour un concours à dominante scientifique ou économique, les titulaires d'un baccalauréat concourent avec des titulaires de diplômes supérieurs en sciences humaines. In fine, dans un tel cas, les bacheliers ont un taux de réussite globalement plus élevé que les titulaires d'une licence de langue ou d'une maîtrise de sociologie. Il est possible que ce phénomène soit dû à une plus grande fraîcheur des connaissances sanctionnées par le concours chez les bacheliers.

Ce dernier constat appelle un approfondissement des origines du phénomène au regard des flux de sortie du système éducatif et de la situation d'emploi des jeunes. Avant d'y procéder, dressons en quelques traits le portrait-robot du surdiplômé.

¹¹ Cf. annexe 6

▪ Le portrait-robot du surdiplômé

Nos investigations « statistiques » développées en annexe 7 font apparaître que le surdiplômé de cette fin de siècle est une personne jeune, encore francilien dans les administrations en réseau, et principalement issu des classes socio-professionnelles favorisées.

Elles mettent aussi en évidence que, contrairement à l'intuition première communément admise, le phénomène de surdiplôme freine la tendance à la féminisation des emplois publics en catégorie B et C.

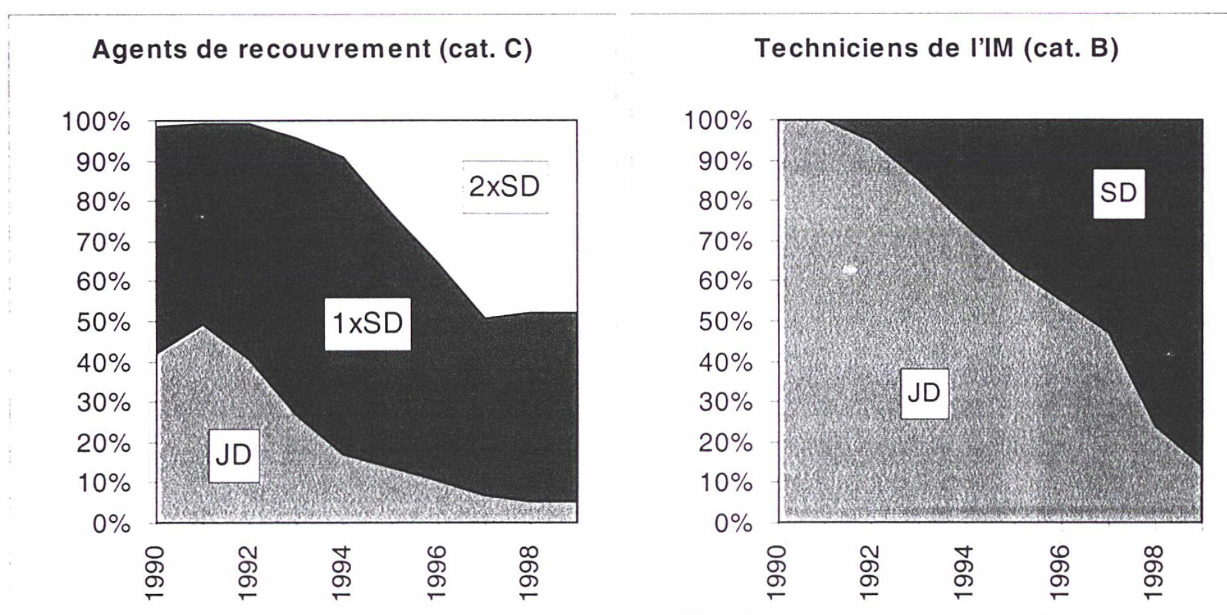
2. Les origines du phénomène

2.1. Le phénomène de surdiplôme a des origines conjoncturelles

▪ Le nombre de surdiplômés a explosé durant la décennie 1990

S'il n'est pas possible de comparer les taux de reçus surdiplômés sur de longues séries du fait du manque de fiabilité, des données nécessaires dans les fichiers des directions du personnel que nous avons interrogées, nous avons pu estimer l'évolution du nombre de surdiplômés dans quelques cas¹². Il est alors indéniable que le taux de surdiplômés a littéralement explosé vers le milieu de la décennie 90. Pour certains concours du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le recrutement de diplômés au niveau statutaire est aujourd'hui devenu l'exception.

La figure 2 ci-après présente deux exemples représentatifs de cette évolution.



¹² Agents de recouvrement et contrôleurs (trésor), agents de constatation (impôts), techniciens industrie et des mines et facteurs.

Cette explosion est tout d'abord liée à la dégradation de la conjoncture économique durant cette période, et, consécutivement, à l'augmentation du taux de chômage des jeunes dont la sensibilité à la conjoncture est d'autant plus forte que leur niveau de diplôme est faible. Nos observations, regroupées sur les schémas suivants, confirment cette hypothèse.

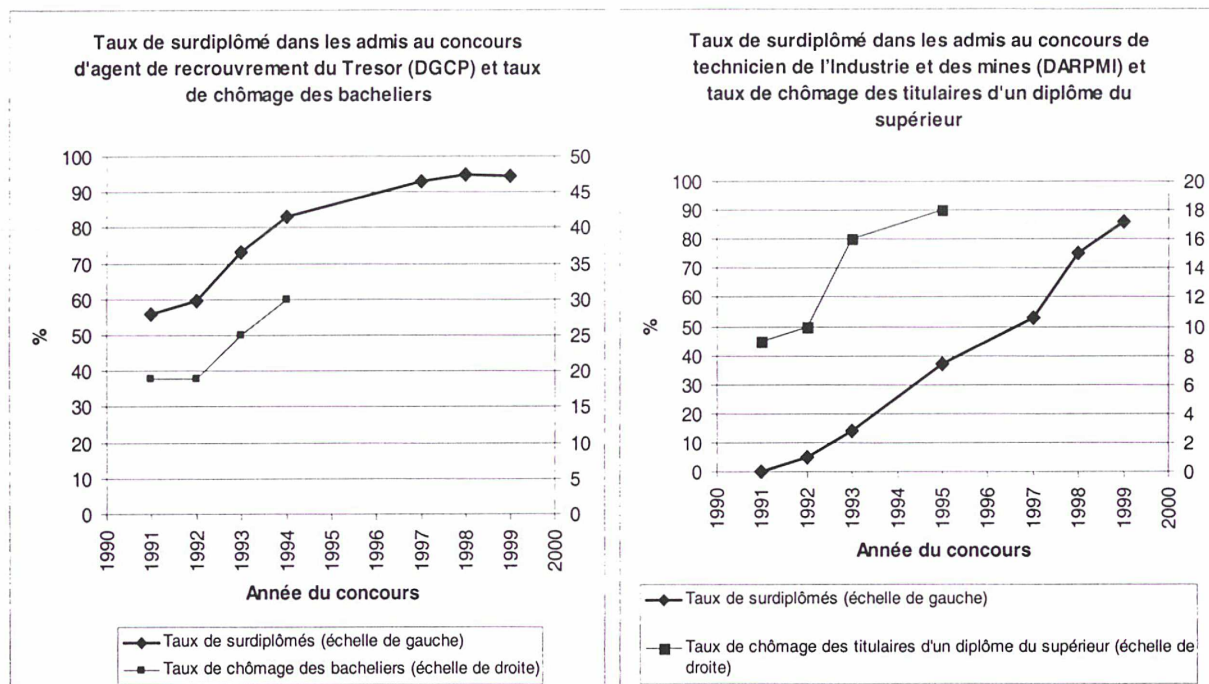


Figure 3. Corrélation entre le taux de surdiplômés et le taux de chômage de la catégorie concernée

▪ La corrélation «chômage/surdiplômé» est indiscutable

Après le premier choc pétrolier, le taux de chômage des jeunes s'est élevé jusqu'à un pic en 1977. En 1980, un rapport au premier ministre sur l'organisation des concours administratifs [3] effectués en 1977 notait l'existence « d'une proportion croissante de reçus surdiplômés en catégorie B et C ».

Le phénomène de surdiplômés n'est donc pas nouveau.

A l'inverse, en 1991, après trois années de croissance qui avaient permis de ramener le taux de chômage des jeunes à un niveau comparable à celui atteint au début des années 1980, la DGAFP soulignait [4], au sortir d'un séminaire intitulé « le concours de l'an 2000 », qu'on « observait une baisse indéniable des candidats aux concours de la Fonction Publique » et elle insistait alors sur la baisse de niveau des reçus.

Malheureusement, cette période d'euphorie (économique) n'a pas duré, et un rapport du commissariat général au plan [2] soulignait récemment que « les concours B et C semblent profiter principalement à des diplômés de l'enseignement supérieur ».

2.2. Le phénomène de surdiplôme est de plus en plus structurel

- **L'élévation constante du niveau de formation des cohortes sortant du système éducatif implique un surdiplôme structurel**

Les résultats des recrutements organisés début 2000 font apparaître une baisse sensible des candidatures mais, dans la plupart des corps, seulement une faible variation du taux de surdiplômés¹³ dans les reçus. Comment l'expliquer ?

Entre 1990 et 1997, alors que le recrutement en catégorie B et C de la fonction publique d'Etat¹⁴ est resté stable, les sortants du système éducatif¹⁵ au niveau Bac et au niveau Licence ont augmenté respectivement de 60 % et de 80 %. Dans certaines filières de formation¹⁶, cet accroissement est sans commune mesure avec les débouchés dans le secteur concurrentiel et entretient, par effet de report, un vivier de surdiplômés pour les emplois publics.

En effet, de 1982 à 1991, l'accroissement net du nombre d'emplois les plus qualifiés - cadres et professions intermédiaires -, de l'ordre de 130 000 par an, correspondait à l'augmentation du nombre d'actifs diplômés du supérieur. Mais, de 1991 à 1996, la production accélérée de diplômés du supérieur (270 000 par an en moyenne entre 1995 et 1997) a excédé largement la création de postes les plus qualifiés (à peine +110 000 par an en moyenne pendant cette période).

Un faible taux de débouché d'une filière de formation dans le secteur concurrentiel génère, par défaut, un repli sur les emplois administratifs. En 1997, la proportion la plus importante (44%) de candidats présents au concours externe d'agents de constatation des impôts qui possédaient une licence provenaient de filières littéraires et de sciences humaines n'offrant que peu de débouchés au regard des flux de diplômés qui en sont issus.

- **Le phénomène de surdiplôme est désormais un phénomène durable**

Ce qui caractérise et distingue le phénomène que nous avons observé, c'est l'importance de sa composante structurelle, liée au fort accroissement de la production de diplômes par le système éducatif. En conséquence, il faut s'attendre à ce que le phénomène soit durable. Ainsi en 1999, année record selon l'APEC [5] en terme de création d'emploi, à peine 60000 postes de cadre ont été proposés aux jeunes diplômés dans le secteur concurrentiel, et moins de 30000 en catégorie A dans les Fonctions Publiques,

¹³ Recrutement de contrôleurs des impôts et recrutement d'adjoints administratifs de chancellerie notamment, alors que le reflux de reçus surdiplômés est plus net pour les techniciens de l'industrie et des mines.

¹⁴ Hors professeurs des écoles, reclassés en catégorie A durant cette période.

¹⁵ Cf. annexe 9.

¹⁶ Entre 1990 et 1998, le nombre d'inscrits à l'université a augmenté de 92000 en lettres et sciences humaines (+22%), soit autant que le total des 3 filières de droit (23000, +14%), de sciences (45000, +18%), d'économique et social (26000, +20%). Pendant la même période, la filière santé a perdu 11000 étudiants (-7%).

alors qu'en même temps, plus de 160 000 jeunes sortaient du système de formation avec un diplôme du niveau licence ou plus. Outre les effets de report et d'éviction qui en résultent et que nous détaillons plus loin, ce déséquilibre structurel remet en cause la relation entre le niveau de diplôme obtenu et le niveau hiérarchique des postes occupés. Cette relation est encore trop souvent considérée comme figée. Or, elle évolue avec l'évolution du niveau de formation des actifs. Plus une fraction importante des actifs possède un diplôme donné, plus ce diplôme est une nécessaire étape pour obtenir un emploi. Mais ce diplôme devient aussi de moins en moins suffisant à mesure que la fraction des actifs le possédant augmente.

Cette dérive naturelle, trop souvent perçue comme illustrative d'une hypothétique « baisse du niveau », est au contraire le signe d'une évolution positive du niveau moyen de la population. Sous son effet et sous l'effet du progrès technique, les missions elles-mêmes mutent et se restructurent. Nous approfondirons ce point dans le chapitre 2.

Chapitre 2

Le phénomène de surdiplôme n'est ni un problème, ni une chance pour l'administration

1. Le surdiplômé ne pose pas de problèmes individuels

1.1. Le «simplement surdiplômé» n'est pas dans une situation anormale dans l'administration

Le statut de la Fonction Publique semble stipuler que les emplois d'exécution - catégorie C - sont à affecter à des titulaires d'un brevet et que les emplois intermédiaires - catégorie B - sont à affecter à des titulaires d'un Bac. Le surdiplômé est a priori considéré en situation anormale car il sort de cette référence qui revient à assimiler le niveau de diplôme requis statutairement à une norme et non à un plancher.

Réciproquement, le diplômé du supérieur long, empreint d'une certaine « logique de l'honneur », estime que le diplôme qu'il possède légitime le statut de cadre qu'il revendique. Cela revient à attribuer un niveau d'emploi à un niveau de diplôme.

Nous allons voir que ces préjugés ne sont pas objectivement justifiés.

- **Pour un emploi donné, le niveau de formation est le même entre administration et secteur privé.**

Nous avons tout d'abord effectué des recherches sur quelques exemples choisis - agents de constatation des impôts et techniciens de l'industrie et des mines -, afin de comparer avec des entreprises du secteur privé exerçant des métiers proches - banques et société de contrôle technique - le niveau réel des emplois administratifs concernés. Il ressort nettement de notre enquête que le niveau statutaire n'est que rarement le niveau jugé nécessaire pour un emploi comparable dans le secteur concurrentiel. Il faudrait considérer en général le niveau de formation immédiatement supérieur au niveau statutaire pour rendre mieux compte de la réalité du marché du travail actuel : un agent de catégorie B exerce des missions affectées à un titulaire de bac+2 dans le secteur privé, et un agent de catégorie C exerce des missions affectées à un bachelier dans le secteur privé.

Dans ces conditions, c'est la situation du « doublement surdiplômé » qui constitue la véritable anormalité. Nous retrouverons ce point dans le chapitre 3.

- **Réciproquement, pour un niveau de formation donné, le niveau de l'emploi est le même entre administration et secteur privé.**

Nous avons ensuite examiné les résultats des études formation/emploi de l'INSEE dans le secteur concurrentiel. Elles présentent, par type de diplôme, les catégories d'emploi exercées de 1 à 10 ans après leur sortie du système éducatif par les diplômés du supérieur. Leurs résultats sont présentés dans les graphiques ci-après.

Notons tout d'abord que les postes occupés par des titulaires de diplôme du premier cycle universitaire correspondent très largement à des missions intermédiaires relevant de la catégorie B de la Fonction Publique. Remarquons également que, dans l'état actuel du marché du travail, la capacité potentielle d'un diplômé du supérieur long à trouver un emploi de cadre – c'est à dire relevant de la catégorie A dans l'administration - est fortement dépendante de la filière suivie. La différence est nette entre cycles universitaires et grandes écoles.

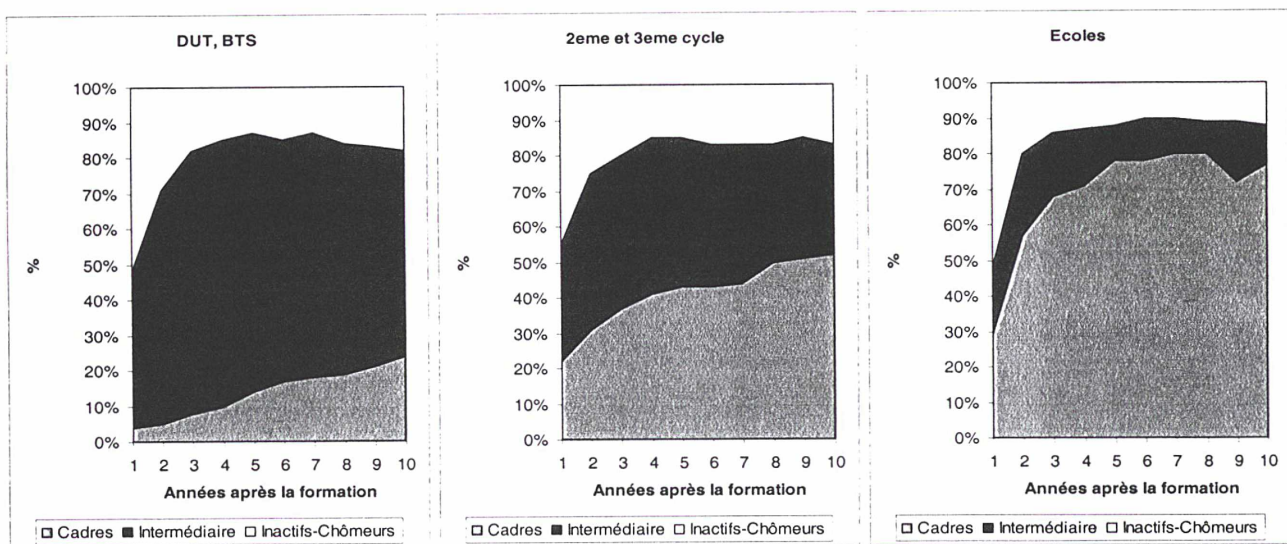


Figure 4. Répartition des emplois pour chaque niveau de diplôme initial x années après la sortie du système éducatif (Source: INSEE, enquête formation-emploi)

Cette dernière information est recoupée par les enquêtes sur l'insertion professionnelle des jeunes de l'APEC [6] qui mettent en évidence que «*de fortes amplitudes apparaissent (...) au niveau de certaines conditions d'emploi (statut et salaire) selon la discipline de formation*» et selon l'établissement d'origine du diplômé. Ainsi, si le taux à un an de cadres dans les embauchés diplômés d'écoles d'ingénieur est de 92%, ce même taux tombe à 59% pour les diplômés d'écoles de commerce et à 54% pour les diplômés du troisième cycle universitaire.

- **La relation entre les emplois et les niveaux de formation n'est pas figée.**

Sans nous prononcer sur la légitimité des candidats à occuper telle ou telle fonction, ces constats viennent renverser la thèse de l'anormalité de la situation des agents « simplement » surdiplômés dans l'administration : les missions qui leur sont confiées sont de responsabilité comparable aux missions qui leur seraient confiées dans le secteur privé. Le phénomène de surdiplôme n'est donc pas à affecter unilatéralement à la Fonction Publique et à son mode de recrutement particulier mais bien à un effet global du marché de l'emploi français lié au glissement de la relation entre niveau de formation et emploi. L'échelle « emplois d'exécution / emplois intermédiaires / emplois de cadre » associée historiquement à l'échelle « Brevet / Bac / Bac+3 » doit être associée aujourd'hui à l'échelle « Bac / Bac+2 ou +3 / Bac+5 ».

Ceci, enfin, nous permet d'éclairer sous un autre angle et, pour les gestionnaires de corps, de tempérer les revendications de requalification des emplois que n'omettent pas d'avancer les syndicats au regard de l'élévation constante du niveau de diplôme des nouveaux agents.

- **Une inadéquation structurelle entre demande et offre de qualification**

Enfin, l'afflux de surdiplômés dans la Fonction Publique est aussi significatif du dysfonctionnement « par le bas » du système éducatif : chaque année, un nombre plus important de jeunes butent sur le marché de l'emploi avec un diplôme élevé dans des filières « bouchées »¹⁷ alors que la petite industrie et l'artisanat manquent cruellement de main-d'œuvre professionnellement qualifiée.

1.2. Certains surdiplômés y trouvent leur compte

- **Le thème de la frustration en question**

La pression médiatique sur le thème de la frustration vécue par le surdiplômé est forte. Marie-Eve Barbier souligne [P1] que « *les jeunes agents de l'Etat surqualifiés sont parfois démotivés dans leur travail. Inévitablement cela pose des problèmes de fonctionnement.* » Les gestionnaires et les représentants syndicaux que nous avons rencontrés se font l'écho de cette affirmation. Généralement, ils considèrent que le sentiment de remise en cause du « pacte social implicite » qui découlait d'une relation considérée comme « normale » entre diplôme - assimilé à une qualification - et diminution du chômage est l'origine des frustrations que ressentent les plus diplômés. Peu à peu, d'acte conférant un titre, le diplôme est revendiqué comme une pièce officielle établissant un droit qui ne serait plus assumé par la société. Comme les surdiplômés sont aussi les jeunes entrants sur le marché du travail, la déception est

¹⁷ On nous a cité l'exemple des géologues dont plusieurs centaines sont formés annuellement pour quelques postes au BRGM, au CNRS ou à l'IFP.

rude : ils se sentent victimes d'un déclassement. Accepter un emploi sous-diplômé, c'est rompre la logique de représentation sociale, voire se déshonorer aux yeux de ses proches et de ses collègues.

Dans cette partie, nous viendrons relativiser cette position en apportant un éclairage sur la façon dont est vécu le surdiplôme sur le terrain.

- **Le « simplement surdiplômé » n'est pas mal à l'aise dans sa fonction.**

L'enquête du cabinet Pieriv [1] souligne que les agents simplement surdiplômés ne se sentent pas forcément plus mal à l'aise dans leurs fonctions qu'un agent « juste » diplômé. Ils ne sont pas plus critiques envers le système administratif que ces derniers agents.

Pour notre part, lorsque nous avons rencontré les gestionnaires de terrain¹⁸, nous leur avons demandé quel serait le niveau de formation auquel ils embaucheraient leurs agents si leur service était une entreprise du secteur privé cherchant l'optimum entre coût de personnel et qualification nécessaire à l'exercice de son métier. Systématiquement, les agents C virtuellement recrutés étaient des bacheliers et les agents B, des bac+2 ou bac+3, venant de filières de formation connexes aux emplois en question - droit ou économie. Cette position est également celle tenue par les agents surdiplômés que nous avons pu rencontrer.

- **Le surdiplôme est le pivot d'une relation nouvelle au travail.**

Comme le résume Nadya Charvet [P2], *« lorsqu'on leur demande ce qu'ils [les 20-30 ans] attendent d'un travail, 83% répondent : « Qu'il me permette d'avoir une vie à côté. (...) Les jeunes ne veulent plus vivre pour travailler, mais travailler pour vivre. »* Cette évolution des préoccupations est ressentie, d'après le même sondage, par 40% des chefs d'entreprise qui considèrent les nouvelles cohortes comme compétentes mais moins investies dans le travail que celles qui les ont précédées. Ce constat est également confirmé par les enquêtes de l'APEC.

Or, du fait de l'académisme des concours, le surdiplôme offre une plus grande chance aux diplômés d'accéder à un emploi public pour lequel la gestion de la carrière ne relève pas a priori du même comportement qu'un emploi dans le privé, souvent justement taxé de plus « carriériste ». Le surdiplôme peut donc devenir le pivot d'une stratégie à long terme visant à résoudre le problème alimentaire qu'est l'obtention d'un emploi, tout en conservant de réelles perspectives d'évolution professionnelle et tout en dégageant du temps et une certaine tranquillité d'esprit pour une vie familiale, associative ou intellectuelle plus confortable. De nombreux exemples nous ont été cités, comme celui de ce licencié en lettres ayant choisi volontairement un poste de catégorie C pour pouvoir consacrer plus de temps à ses hobbies, ou comme celui de cette jeune mère voulant concilier travail et éducation de ses enfants avant de se présenter

¹⁸ Direction départementale des impôts, direction régionales du trésor, direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

aux concours internes. Clef de voûte d'une telle stratégie, le surdiplôme ne saurait alors être vécu négativement.

- **Le surdiplôme entraîne aussi une stratégie à court et moyen terme.**

Néanmoins, certains surdiplômés n'en restent pas moins mal à l'aise dans leur emploi : un des moyens de nier ce malaise consiste à affirmer que leur déclassement n'est que provisoire. Le surdiplôme est alors troqué temporairement contre l'espérance de réussir à court terme un concours externe ou de profiter à moyen terme d'un concours interne.

Ces stratégies nous ont été systématiquement présentées comme caractéristiques des agents surdiplômés. L'énergie dépensée par nombre d'entre eux pour présenter, dès leur première année de titularisation, un concours externe de catégorie supérieure et pour lequel, par définition, ils possèdent le niveau statutaire minimum est d'autant plus visible que le phénomène est récent et fort. Malheureusement, ces « faux externes » subissent, sur les concours de catégorie supérieure qu'ils présentent, la concurrence de jeunes gens eux-mêmes surdiplômés ou plus fraîchement sortis du système éducatif. Par effet domino, leur taux de réussite reste très faible. Quelques années et quelques échecs plus tard, ceux qui ne se sont pas découragés en route présentent aussitôt que possible les concours internes dont ils accaparent une large fraction des postes.

Par exemple, sur le graphique suivant (Figure 5), on peut lire la situation, dix ans après, des agents reçus en 1989 dans le corps des agents de constatation des impôts, en fonction du niveau de diplôme qu'ils possédaient. En 1999, 80% des agents reçus en 1989 avec le niveau de diplôme statutaire - i.e. le brevet - sont toujours en catégorie C ; 20% sont passés en B. Pour leur part, les agents les plus diplômés sont également ceux qui ont le plus profité de l'« ascenseur interne » : les trois-quarts des agents recrutés doublement surdiplômés en 1989 ont changé de catégorie dix ans plus tard; 30% ont même rejoint la catégorie A - et ne sont donc plus surdiplômés¹⁹.

¹⁹ On constate le même phénomène pour les agents de la DGCP : cf. annexe 9.

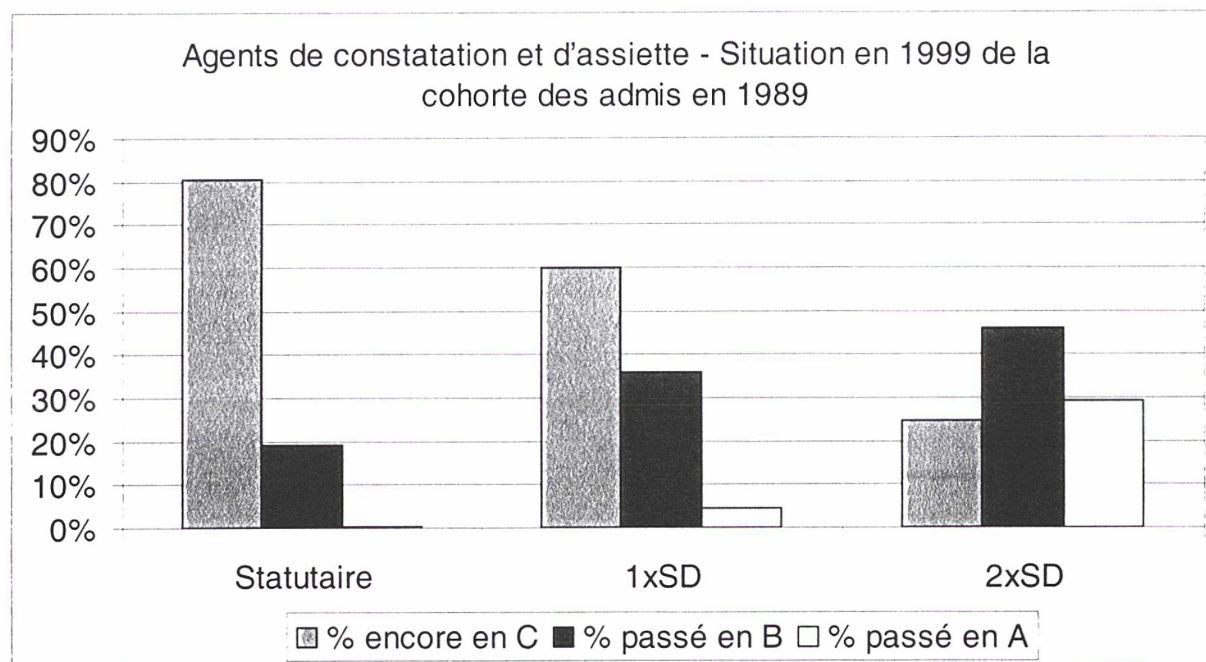


Figure 5. évolution des agents de constatation et d'assiette reçus en 1989

- **Le surdiplôme s'estompe avec le temps.**

Comme on peut le quantifier à partir des données brutes utilisées pour le graphique précédent, si, en 1989, 75% des entrants étaient surdiplômés – simplement ou doublement -, en 1999, par le biais de la promotion interne, 46 % seulement d'entre-eux étaient encore en situation de surdiplôme. Le surdiplôme s'élimine donc en grande partie au cours de la vie professionnelle des agents, par le biais de la promotion interne.

Néanmoins, la mécanique de la promotion ne suffit pas à expliquer seule l'évanescence du sentiment de surdiplôme. En effet, comme le souligne une enquête INSEE [7] concernant l'ensemble des actifs français, la qualité de « surdiplômé » s'estompe avec le temps aux yeux même des personnes concernées. Ainsi, si seulement un quart des salariés embauchés « surqualifiés » au regard de leur niveau de formation après 1990 considèrent, en 1996, qu'ils ont résolu leurs problèmes de surqualification, la moitié de ceux embauchés « surqualifiés » entre 1976 et 1990 disent ne plus être en situation de surqualification. Le malaise des jeunes recrutés peut donc présenter une composante temporaire liée au passage des études au monde du travail. L'âge des agents joue alors un rôle essentiel dans leur perception de leur surdiplôme.

- **Le surdiplômé est le plus heureux.**

L'image d'Epinal qui voit dans le surdiplômé un aigri démotivé doit être revisitée. Comme nous sommes arrivés à le faire dire à l'un de nos interlocuteurs, le surdiplômé, mieux conscient que les autres de la nature de sa position dans l'administration, du fait même de ce contrat moral passé avec elle - vie sociale plus développée, promotion interne ou géographique, etc... - peut même se révéler être «l'agent le plus heureux» d'un service, puisqu'un projet personnel objectivement réalisable l'anime.

Au cours de notre enquête, nous n'avons par exemple identifié aucune revendication particulière chez les surdiplômés de la Trésorerie Générale d'Aquitaine, puisque ceux-ci, stabilisés familialement et employés dans une région particulièrement attractive, ont finalement suivi à leur avantage la stratégie à moyen terme que nous avons présentée plus haut.

2. Le surdiplômé ne pose pas de problèmes organisationnels

2.1. Le management est possible dans le cadre du statut si certains éléments existent

- **Les managers de terrain ne doivent pas avoir mauvaise conscience**

Bien que notre définition conventionnelle lui donne un semblant d'objectivité, il faut garder en mémoire que le surdiplôme est une notion subjective. Comme nous l'avons déjà dit, il renvoie avant tout à un système de valeur faisant correspondre niveau de formation et statut social. Les surdiplômés se sentent victimes d'un déclassement parce qu'ils restent avant tout attachés au référentiel du diplôme. Comment faire en sorte qu'un agent s'approprie à sa titularisation l'appartenance à une catégorie (A, B ou C) et cesse de comparer son niveau de formation à une référence ? Plus globalement, comment faire en sorte que la norme de la catégorie vienne «gommer» la norme scolaire ? L'une de nos propositions opérationnelles, présentée au chapitre 3, visera spécifiquement ce point.

On peut néanmoins souligner ici que nos entretiens à la Direction des Impôts des Hauts-de-Seine, ont révélé qu'un discours ferme et sincère d'un chef de service faisant savoir à ses collaborateurs qu'ils n'avaient plus de diplôme du moment qu'ils étaient recrutés mais seulement un droit à la promotion qu'il ne tenait qu'à eux d'exploiter, était un message bien admis chez les agents surdiplômés.

- **La diversité des tâches permet de faire «passer la pilule»**

Localement, des éléments peuvent venir estomper le décalage entre niveau de formation et emploi.

Par exemple, l'enregistrement des chèques au service de la Caisse des Dépôts est une tâche particulièrement rébarbative. A la Trésorerie Générale d'Aquitaine, l'équipe composée de 8 agents de

catégories B et C, surdiplômés ou non, a décidé de la répartir de façon tournante. Chaque jour, une personne différente a donc en charge cette mission. Aucune revendication particulière n'est alors attribuable aux surdiplômés.

Ailleurs, l'existence de tâches motivantes peut venir contrebalancer l'existence de tâches dévalorisées. Un Technicien de l'Industrie et des Mines surdiplômé que nous avons rencontré en Ile-de-France exerce son activité en contrôle de véhicule et en environnement. Il nous a clairement expliqué que l'intérêt de sa seconde activité, plus ouverte sur l'extérieur et exigeant de lui plus d'autonomie et d'initiative, compensait le faible intérêt de la première, plus encadrée et plus terne.

- **Le surdiplôme peut être valorisé ou redéfini**

Le surdiplôme ne doit pas forcément être gommé. Il peut aussi être valorisé par le gestionnaire de terrain. De réelles marges de manœuvre existent pour répondre à la demande de tâches plus qualifiées émanant de certains surdiplômés.

L'approfondissement de certains dossiers, la mise en place d'inspections fiscales spécialisées, le suivi d'installations classées complexes ou la gestion plus fine du contentieux sont les actions que nous avons systématiquement retrouvées dans les services du MEFI. La participation de surdiplômés aux cellules informatiques ou à la formation interne nous a également souvent été citée. Nous reviendrons sur ce point particulier dans la suite de ce chapitre.

Une nouvelle échelle de valeur peut éliminer celle du diplôme. A la Trésorerie Générale d'Aquitaine, un service entier était organisé autour de portefeuille-clients. Ces portefeuilles étaient hiérarchisés en fonction de leur technicité, c'est à dire de la taille ou de la complexité des clients en question - par exemple, une école primaire, un collège, un lycée, une université entière. Le mérite de gérer tel ou tel portefeuille tenait lieu de nouvelle référence. Le surdiplôme était alors «redéfini» par cette nouvelle organisation. Dans ce cas précis, le seul agent surdiplômé du service avait effectivement obtenu la gestion de l'un des portefeuilles les plus délicats. Aucune revendication particulière n'émanait de cet agent puisque sa position à l'intérieur du service était finalement l'une des plus reconnues.

- **Des leviers de motivation existent malgré la coutume égalitaire de la Fonction Publique**

Ces différentes observations nous ont conduit à nous intéresser aux leviers dont disposent les gestionnaires d'équipe pour motiver les agents.

La coutume de rémunération uniforme de l'administration est souvent perçue par les gestionnaires de corps et par quelques gestionnaires de services déconcentrés comme une lourde entrave à la motivation des agents. Les exemples précédents et les témoignages recueillis auprès de plusieurs gestionnaires

expérimentés nous ont progressivement convaincu que la rémunération n'est pas le facteur essentiel de la motivation des agents.

En 1959, Frederic Hertzberg [8], sur la base des travaux d'Abraham Maslow, a identifié les critères essentiels de motivation des salariés. Le salaire ne vient qu'en cinquième position derrière la reconnaissance, le «challenge» des tâches, la responsabilité et l'avancement. Notons dès à présent que ni le statut général - ni les statuts particuliers - ni la coutume n'excluent des avancements différenciés dans le cadre des évaluations et de la notation des agents.

Les trois premiers critères de Hertzberg sont ceux que nous avons illustrés par nos exemples. En particulier, la reconnaissance par les pairs, par les autres administrations - comme les préfectures pour les agents de l'industrie et des mines - ou par l'extérieur ont été systématiquement citées par les surdiplômés que nous avons rencontré. Ce point est confirmé par l'étude du laboratoire Friedmann réalisé pour le Ministère de l'Equipement [9].

2.2. Il est important de donner aux gestionnaires de terrain les éléments propices à une gestion de leurs ressources en personnel

Nous nous placerons ici en accord avec les conclusions de Serge Vallemont [10] pour indiquer que, si des marges de manœuvre existent pour motiver les agents, l'enjeu reste de développer chez les gestionnaires de terrain de réelles compétences en gestion des ressources humaines. Nous avons pu observer que les chefs de services possédant les qualités de communication et d'organisation requises parvenaient tout à fait à gérer leur service de manière dynamique, sans heurt spécifique. Ceux que nous avons sentis comme les plus réservés ou les plus rangés dans le cadre strict et statutaire des tâches des agents étaient également ceux qui nous ont présenté les surdiplômés comme vecteur de problématiques organisationnelles.

3. L'existence de surdiplômés ne remet pas en question le rôle de promotion sociale de la Fonction Publique

Si, globalement, le phénomène de surdiplôme n'est pas un problème pour l'organisation qui l'emploie, sa présence en surnombre ne crée-t-elle pas un problème de société ? En effet, le recrutement de surdiplômés dans l'administration est régulièrement présenté par les médias comme symptomatique d'une nouvelle exclusion des candidats moins diplômés. Valérie Devillechabrolle écrit, non sans une certaine dose de préjugés, que « *la Fonction Publique a, à son tour, tendance à rejeter de ses rangs, les moins qualifiés* » [P3]. Cette opinion revient à taxer la Fonction Publique d'élitisme.

- **Maintenir les exigences statutaires au même niveau permet à une proportion de plus en plus grande d'une même classe d'âge d'accéder à la Fonction Publique**

Tout d'abord, en maintenant au même niveau, depuis 50 ans, les critères statutaires d'accès à un emploi de catégorie B ou C, l'Etat permet à une proportion de plus en plus grande d'une même classe d'âge d'accéder à la Fonction Publique. Si, en 1999, 62% de la cohorte «18 ans» pouvait postuler à un emploi de catégorie B, cette proportion n'était que de 25 % en 1980, et de 5% seulement en 1950. Sur ce point, le rapport du cabinet Pieriv [1] va jusqu'à faire remarquer « *qu'en ouvrant les emplois de catégorie B à des personnes qui ne sont titulaires que du baccalauréat - voire même de Bac+2 - la Fonction Publique ouvre ses emplois à une partie de la population qu'elle excluait encore il y a vingt ou trente ans* ».

Les moins diplômés en profitent-ils ?

- **La Fonction Publique a toujours un rôle de promotion sociale des moins diplômés**

Nous avons observé sur de nombreux exemples que, malgré la présence en surnombre de surdiplômés, les justes diplômés restaient admis en proportion non négligeable. Ainsi, depuis quatre ans, le nombre de candidats présents au concours d'agent de constatation des impôts qui possédaient au moins une licence excède le nombre total de postes offerts. Néanmoins, sur cette période, la proportion des reçus au moins licenciés n'a jamais excédé un tiers, et celle des reçus possédant un niveau de diplôme inférieur au Bac n'a jamais été inférieure à 16 %.

D'autre part, pour l'ensemble de la Fonction Publique d'Etat en 1998, la proportion d'admis au juste niveau de diplôme a atteint 15%. Même en supposant qu'il n'y avait aucun surdiplômé recruté en 1950, on peut soutenir que la Fonction Publique offre aujourd'hui l'opportunité d'un emploi de catégorie B à une plus large proportion ($62\% \times 15\% = 9,3\%$) de la cohorte «18 ans» qu'il y a 50 ans, où, rappelons-le, seulement 5% de cette cohorte arrivait au Bac ($5\% \times 100\% = 5\%$).

Les différences d'attractivité des corps administratifs, la professionnalisation des concours et l'hétérogénéité des taux de réussite par filières de diplôme expliquent le maintien d'un accès à la Fonction Publique pour ceux qui veulent s'arrêter plus tôt dans leurs études. De manière à préserver son rôle de promotion sociale, il ne nous semble donc pas adéquat d'envisager un relèvement du niveau statutaire d'entrée dans les concours de la Fonction Publique.

- **La Fonction Publique doit pouvoir, hors du recrutement de droit commun, mieux s'ouvrir aux exclus**

Le constat précédent, qui relativise la critique d'élitisme, ne dispense bien évidemment pas l'administration de contribuer, par des mesures complémentaires au recrutement de droit commun, à la réduction de l'exclusion. Le corps social semble en effet assigner à l'Etat un rôle d'intégration et de qualification des « moins diplômés » qui ne trouvent pas place sur le marché du travail. En succombant à la facilité offerte par le système du concours qui permet de recruter les meilleurs, l'administration abandonnerait toute fonction d'insertion qu'elle n'oublierait pas pourtant de rappeler au secteur concurrentiel.

Nous pensons tout d'abord qu'il convient de souligner que le rôle de l'Etat dans l'insertion ne doit pas se limiter au simple ascenseur social représenté par le recrutement dans la Fonction Publique, mais par l'ensemble des mesures très diversifiées destinées à lutter contre toute exclusion d'accès à l'emploi et à la qualification - bourses, aides à la formation et à l'insertion, emplois réservés, etc.

- **La voie de l'apprentissage peut constituer un vivier de justes diplômés**

En outre, l'affectation d'une part - 10 % par exemple - des recrutements externes au recrutement par concours sur titre ouvert aux seuls titulaires de diplômes acquis par la voie de l'apprentissage pourrait être un dispositif à expérimenter. Une telle mesure favoriserait l'insertion de « justes diplômés », d'origine sociale plus modeste. En effet, les détenteurs d'un diplôme obtenu par la voie de l'apprentissage sont généralement issus de milieux moins aisés que les diplômés du supérieur. Le diplôme obtenu par cette voie est aussi, dans 87 % des cas [11], le diplôme de niveau le plus élevé que ceux-ci obtiendront.

Cette mesure serait également de nature à appuyer un certain renouveau de l'apprentissage dans la Fonction Publique (sans qu'il s'agisse d'une obligation de lieu de formation) dès lors que le principe du concours resterait préservé en matière de recrutement. Le développement de l'apprentissage, y compris dans les formations de niveau III (BTS, DUT) de l'enseignement supérieur, permet d'offrir aujourd'hui des viviers de taille suffisante à une telle expérimentation.

Enfin, un recrutement couplé à une formation par apprentissage semble être un moyen adapté au dépassement de l'académisme des épreuves de sélection. La Poste, la Bred et l'Appave nous ont montré, au cours de nos enquêtes, qu'il s'agissait d'un bon moyen de tester un futur candidat à l'emploi tout en lui offrant, à titre de contre-partie, un cadre mieux adapté à ses capacités cognitives pour acquérir un diplôme. Cette approche permet, in fine, de recruter des personnels motivés car connaissant mieux les emplois auxquels ils postulent, dont le comportement général (attitude générale, aptitudes relationnelles et au travail en groupe) et les capacités d'apprentissage ont été observés pendant une période suffisante. Nous reviendrons sur la question de l'apprentissage dans le chapitre 3.

4. Le surdiplômé n'est pas plus qu'un autre un moteur du changement

Si le phénomène de surdiplôme n'est pas un problème pour la Fonction Publique d'Etat, est-il une chance ?

- **Qui peut le plus, peut mieux le moins.**

Les gestionnaires et les chefs d'équipe trouvent de l'intérêt au recrutement de surdiplômés. L'un de nos interlocuteurs soulignait cet intérêt dans la formule suivante : « *Qui peut le plus, peut mieux le moins* ». En effet, durant nos entretiens, les responsables de personnel et de service nous ont souvent présenté le surdiplômé comme un agent plus rapidement opérationnel, mieux capable, du fait de capacités cognitives plus étendues, d'intégrer l'environnement et les évolutions touchant les tâches qui lui sont confiées.

La tentation est alors grande de voir en lui un modèle de changement, notamment dans une administration devant se réformer.

- **Le surdiplômé n'est pas plus qu'un autre un moteur de changement**

Pour tenter d'apporter une réponse à cette hypothèse, nous avons interrogé les directeurs départementaux des impôts sur l'implication des surdiplômés dans trois domaines reconnus d'initiatives locales : les cellules informatiques, l'animation de la formation interne et les bonnes pratiques mises en place par les agents et qui, vu leur succès, ont été généralisées au service. Le tableau ci-dessous regroupe les résultats de cette enquête.

Résultat d'enquête auprès de 28 directions départementales des impôts	Cellule informatique	Formation interne	Success story
comparaison par rapport au niveau moyen de diplôme des agents de catégories B et C de la direction			
plutôt inférieur	14 %	13 %	13 %
Egal au niveau moyen	77 %	83 %	74 %
plutôt supérieur	9 %	4 %	13 %
nettement supérieur	0 %	0 %	0 %

Il ressort très nettement de cette enquête que les agents les plus proactifs dans ces trois domaines ne sont que rarement des surdiplômés. Sans que l'on puisse ici en faire l'inventaire, les résultats de cette enquête recoupent finalement les discussions que nous avons eues sur le terrain avec les gestionnaires qui nous présentaient le surdiplômé comme un agent plus capable mais pas nécessairement plus actif et plus investi que ses collègues.

Autrement dit, le surdiplômé n'est pas, plus qu'un autre, un levier de changement.

Chapitre 3

Les difficultés viendront des agents «doublement surdiplômés»

1. Le comportement du «doublement surdiplômé» est extrême

1.1. Le «doublement surdiplômé» est un cadre frustré

Comme le montre la récente étude du cabinet Pieriv [1], les agents doublement surdiplômés se différencient nettement des agents dont le niveau de diplôme est statutaire ou simplement surdiplômé, par leur aigreur et leur découragement face au décalage qu'ils ressentent entre leurs qualifications ou leurs capacités cognitives et leur emploi.

Rappelons que si nous considérons que les agents simplement surdiplômés ne sont pas en situation anormale dans l'administration, les agents doublement surdiplômés présentent un excès inutile de formation face aux tâches qui leur sont confiées. Contrairement au cas des agents simplement surdiplômés, même l'appartenance à une filière de formation différente - par exemple, un diplômé d'histoire de l'art pour un agent des impôts - ne diminue pas l'état de double surdiplôme tant la rupture entre les capacités de réflexion et d'analyse de ces agents et leurs tâches est grande.

Notons enfin que les agents doublement surdiplômés, dans l'échelle française de classification des emplois, auraient dû se voir attribuer un poste de «cadre». Cette notion franco-française est d'une extrême importance. La logique de l'honneur attachée à ce titre est telle que sa remise en question est un élément fondamental du mal-être. Pour les agents qui subissent leur condition de double surdiplôme, le découragement et la démotivation n'en sont que plus forts.

1.2. La stratégie du «doublement surdiplômé» est unilatérale

Tous les agents doublement surdiplômés ne subissent pas leur état de surdiplôme. Pour certains, il s'agit là encore d'une stratégie à moyen terme, élaborée principalement en réaction au manque de débouchés dans le secteur concurrentiel - soit du fait d'un creux du cycle économique, soit du fait de l'absence structurelle de débouchés de la filière de formation dont ils sont issus.

Les agents doublement surdiplômés se différencient alors des agents dont le niveau de formation est statutaire ou simplement surdiplômé par leur acharnement à profiter au plus tôt et au mieux des promotions internes ou géographiques. En cela, ils n'occupent leur fonction que dans une optique de gestion de carrière. Ne gardant à l'esprit que leur réussite à l'examen de fin d'année ou leur mutation

géographique, ils se caractérisent par une forte démobilisation qui devient in fine un vecteur de désorganisation des services, par exemple par le biais du fort turnover qu'ils provoquent par leurs départs incessants. Ce type de comportement est caractéristique des jeunes agents des centres des impôts et des centres du trésor que nous avons visité en région parisienne.

Néanmoins, nous l'avons vu, la promotion interne et la mobilité géographique profitent au mieux à ces agents doublement surdiplômés et leur a permis, jusqu'à présent, de réaliser leurs éventuels projets de carrière.

1.3. Les difficultés viendront de la rupture de cette stratégie

De 1995 à 1999, pour le corps des agents de constatation et d'assiette, le nombre de reçus doublement surdiplômés au concours externe était supérieur au nombre de places ouvertes au concours interne. Comme le nombre de doublement surdiplômés est encore relativement faible dans le stock des effectifs du corps, la stratégie promotionnelle et de mobilité de ces agents n'est pour l'instant pas encore remise en question. Néanmoins, si ce phénomène se poursuit, on comprend que le taux d'agents doublement surdiplômés va augmenter dans ce corps jusqu'à rendre inefficace la promotion interne et donc obsolète la stratégie du doublement surdiplômé. Un nombre croissant de ces agents restera bloqué dans le corps de départ et n'aura que de faibles espoirs de pouvoir bénéficier à moyen terme d'une promotion. Des difficultés individuelles puis organisationnelles naîtront alors du manque de perspectives de carrières pour ces cadres frustrés.

2. La concentration de doublement surdiplômés dans un même corps provoque la saturation du système de mobilité

Les points suivants présentent succinctement les éléments du modèle utilisé pour étudier les mécanismes de concentration du corps des agents de constatation et d'assiette en agents « doublement surdiplômés » sur les dix prochaines années, et les conclusions que nous tirons de son étude. Les détails du calcul sont rassemblés en annexe 10.

2.1. Les flux d'entrée et de sortie d'agents dans un même corps sont dissymétriques du point de vue du surdiplôme

L'arrivée en grand nombre de surdiplômés dans l'administration s'est effectuée au cours de la décennie 1990. Les départs à la retraite des générations du baby-boom vont venir se superposer à ce phénomène au cours de la décennie 2000. Or, les personnels concernés par ces départs à la retraite sont, dans une très large majorité, des agents dont le niveau de formation initial correspond au niveau statutaire. Le

phénomène de surdiplôme étant en partie structurel, chaque cohorte de nouveaux retraités va être remplacée par une cohorte de jeunes gens bien plus diplômés.

Les départs à la retraite vont donc concentrer les corps de la Fonction Publique en agents surdiplômés.

2.2. Un modèle simple pour étudier l'évolution de la population d'un corps par niveau de diplôme

Par mesure de simplification dans notre modèle, il n'y a pas de distinction ici entre poste budgétaire et poste temps plein. De même, on admet qu'aucun doublement surdiplômé ne partira à la retraite dans les dix prochaines années.

On considère que l'effectif d'un corps est soumis à trois flux (figure 6) : le flux d'entrée par concours externe – s'agissant d'un corps de catégorie C, il n'y a pas de flux entrant pas voie interne -, le flux de sortie par concours interne, et le flux de sortie par départ à la retraite. Chacun des deux premiers flux comporte un taux non nul d'agents doublement surdiplômés. Suivant la proportion des ces flux et la valeur de leur taux d'agents doublement surdiplômés, les effectifs du corps en question vont se concentrer ou se déconcentrer en agents doublement surdiplômés.

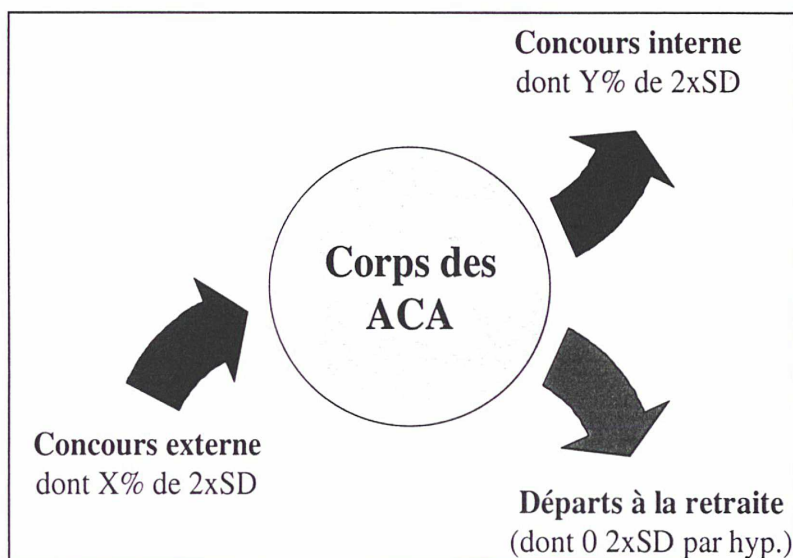


Figure 6. Flux d'entrée et de sortie dans le corps des ACA

- **Les paramètres du modèle dépendent de choix en matière de politique de recrutement**

Les paramètres du modèle dépendent des éléments suivant :

- *Les recrutements annuels externes* : ceux-ci vont dépendre des politiques de recrutement des corps en question. Deux cas extrêmes peuvent se présenter : un remplacement un pour un des

départs du corps ou un recrutement à effectif constant égal à la quantité totale souhaitée d'agents dans le corps donné divisé par 37,5 et augmenté des promotions internes. Nous utiliserons le premier cas comme référentiel. Le second cas semble difficile à mettre en œuvre. Des solutions intermédiaires seront utilisées dans nos scénarii ;

- *Les départs annuels à la retraite* : ceux-ci peuvent être évalués à partir des nombreuses études publiées récemment sur la gestion prévisionnelle des effectifs de la Fonction Publique [14];
- *Le nombre de postes ouverts au recrutement interne* : ceux-ci vont dépendre des politiques de repyramidage des directions. La modernisation de la Fonction Publique implique une évolution des tâches d'exécution vers des tâches de conception et de contrôle. Il est donc probable que les catégories C et B vont subir une baisse de leurs effectifs sur les prochaines années au profit de la catégorie A. Nous nous placerons dans cette optique ;
- *Le taux de « doublement surdiplômés » dans les reçus du concours externe* : ce taux admet une composante conjoncturelle liée au cycle économique et une composante structurelle liée à l'élévation du niveau d'étude des cohortes sortant du système éducatif. Nous nous placerons dans le cadre d'une conjoncture économique favorable sur la décennie 2010 – et donc d'emploi dans le secteur concurrentiel. Ce taux diminuera donc dans nos simulations (hormis pour le scénario de référence) ;
- *Le taux de « doublement surdiplômés » dans les reçus du concours interne*: on l'a vu, les surdiplômés profitent le plus de la promotion interne. Nous faisons l'hypothèse, vérifiée sur les données dont nous disposons pour les corps des ACA, que le taux de « doublement surdiplômés » profitant de la promotion interne est trois fois le taux de surdiplômés dans le stock des effectifs des ACA. Cette relation sera fixée et constante dans nos simulations. Elle évoluera néanmoins dans la réalité en fonction des choix effectués quant au format des concours internes.

Partant de conditions initiales données par le bilan social de la Direction Générale des Impôts de 1999, on évalue l'évolution du taux de doublement surdiplômés en jouant sur ces différents éléments (cf. annexe 10).

▪ Définition du point de rupture

Si le taux d'agents doublement surdiplômés augmente continûment dans un corps donné, il existe un taux limite au-delà duquel le système de promotion interne ne fonctionne plus : les agents doublement surdiplômés sont en surnombre tel que leur chance d'accéder à une place du concours interne sont trop faibles.

Nous proposons le critère suivant pour calculer un point de rupture : pour une année donnée, on calcule le ratio entre le nombre d'agents doublement surdiplômés dans le corps étudié et le nombre de

postes offerts à la promotion interne. Ce ratio représente le stock d'agents doublement surdiplômés en nombre d'années de promotion interne. Si ce nombre d'années dépasse nettement le nombre statutaire d'années d'attente dans le corps de titularisation avant de pouvoir présenter un concours interne, les espoirs de promotion des agents doublement surdiplômés sont dramatiquement réduits. Le décret n°95-379 du 10 avril 1995 fixant le statut particulier des contrôleurs des impôts, stipule que « (...) *Le concours interne est ouvert aux fonctionnaires et agents publics des ministères de l'économie et du budget justifiant de trois ans six mois au moins de services publics effectifs au 1er janvier de l'année au titre de laquelle est organisé le concours.* » Nous fixons la limite de rupture à trois fois ce délai, c'est à dire à 10,5 ans dans notre cas. La promotion interne étant ouverte après ce délai minimum, on peut considérer que la majorité des agents désirant bénéficier d'une promotion interne souhaiteront être promus dans un temps compris entre une et deux fois le délai minimum. Au-delà de trois fois le délai, on peut considérer qu'ils n'envisageront plus avoir aucune chance de bénéficier d'une promotion dans un temps convenable. Ce critère est large, nous permettant d'inclure ensuite dans les simulations de flux la promotion par liste d'aptitude.

Si le ratio dépasse cette valeur, nous qualifierons la situation de «situation de rupture»: les perspectives de carrières des agents doublement surdiplômés devenant trop minces, de réelles difficultés individuelles et organisationnelles apparaîtront à ce moment.

2.3. Même les scénarii optimistes en matière d'évolution du personnel indiquent que la décennie 2000 connaîtra une explosion du taux d'agents doublement surdiplômés

Les calculs présentés en annexe 10 montrent les tendances suivantes :

- Une simple réduction, même drastique, du taux de doublement surdiplômés dans les reçus au concours externe, ne résout pas le problème de rupture.
- Le repyramidage, par le biais mutuel de la croissance du recrutement interne et de la diminution du recrutement externe, est un moyen efficace de lutter contre l'augmentation du taux d'agents doublement surdiplômés.
- Pour éviter la rupture en terme de perspective de carrière, les politiques de repyramidage à mettre en œuvre semblent néanmoins drastiques. Un scénario comportant des critères d'évolution réalistes nécessiterait à horizon 2010, la réduction des effectifs ACA à 30000 agents, la réduction du taux de doublement surdiplômés à 20% et une croissance de la promotion interne de 3% par an de 1999 à 2010.

2.4. Quels seront alors les scénarii de rupture ?

Nos entretiens nous permettent de mettre en avant quelques pistes pour comprendre ce qui se passera si le point de rupture est atteint.

- **Les banques ont connu une situation de rupture dans les années 1990**

Au milieu des années 1990, le report auprès des banques des diplômés du supérieur de la filière commerciale sur des postes d'exécution en agence a été plus important que le taux de promotion interne. L'action volontaire de la BERD mise alors en place dans le but de réduire les effectifs surdiplômés nous a été présentée comme un moyen de lutter contre la démotivation des salariés liée aux faibles perspectives de carrière. On peut donc, à juste titre, considérer que le danger est réel pour la Fonction Publique.

- **L'absence de perspectives d'évolution peut paupériser la Fonction Publique**

Lors de nos entretiens avec des agents doublement surdiplômés, nous avons évoqué cette situation de rupture. L'un d'eux employé en DRIRE nous a expliqué que si, à court terme, il ne pouvait plus profiter des ascenseurs internes, il quitterait l'administration. Bien sur, il lui faudrait trouver un emploi dans le secteur privé. Néanmoins, ce comportement illustre selon nous l'un des dangers d'une diminution trop drastique des perspectives de carrières des agents surdiplômés. Ceux d'entre eux qui finalement franchiront le pas et quitteront l'administration n'auraient-ils pas également été les plus proactifs et les plus capables de prendre des risques ? L'administration perdrait alors des agents particulièrement précieux dans son mouvement de modernisation.

- **Le phénomène peut-il s'autoréguler ?**

Enfin, notons que le manque de perspectives de carrières engendre le désintérêt pour le poste. Nous pouvons penser que ce désintérêt sera d'autant plus grand que le surdiplôme sera grand. Ceci serait alors vecteur d'autorégulation par diminution du nombre de candidats surdiplômés. Cela serait probablement vrai si la Fonction Publique était considérée par les jeunes diplômés comme équivalente au secteur privé. Pour réellement trancher la question de l'autorégulation, le potentiel d'attrait de la stabilité de l'emploi – généralement mis en vis-à-vis de mauvaises conditions conjoncturelles ou structurelles dans le secteur privé – devrait alors être également confronté au potentiel de répulsion de faibles perspectives de carrière dans l'administration.

Quoi qu'il en soit, nous pensons que le phénomène de surdiplôme ne pourra totalement s'autoréguler, du fait même de la composante structurelle dont nous avons présenté l'importance grandissante. Le taux d'agents doublement surdiplômé doit donc être contrôlé.

3. Le recrutement d'agents doublement surdiplômés doit être maîtrisé

3.1. Deux mesures drastiques

- **Casser le référentiel**

Outre ses aspects conjoncturels et structurels, nous pensons que le phénomène de surdiplôme est également psychologique. Comme nous l'avons présenté dans ce rapport, le malaise éventuellement attribuable aux surdiplômés naît de la rupture avec le principe d'allocation des emplois en fonction du diplôme. Une action brutale pour sortir de cette problématique serait alors de casser ce référentiel, c'est à dire de détacher l'emploi administratif du niveau de diplôme statutaire. Pour cela, nous proposons de remplacer le niveau statutaire de diplôme par un niveau d'âge minimum.

Une telle approche modifierait probablement le nombre des candidats puisque le vivier d'embauche ne serait plus celui des bacheliers pour la catégorie B, mais celui des personnes majeures. Comment éviter alors une explosion du coût des concours ?

Notons tout d'abord que cette augmentation éventuelle du coût des concours serait contre-balançée par le rétablissement d'un taux acceptable de candidats présents par rapport aux inscrits : en effet, nous avons pu noter au cours de nos entretiens dans différents services du personnel que le taux de présents était de 50% des inscrits aux concours de la Fonction Publique d'Etat. Mettre en œuvre une structure assurant une plus large participation des inscrits et donc une diminution du nombre de candidats inscrits, par exemple en limitant le nombre des inscriptions comme cela se pratique dans certains concours de catégorie A, permettrait de réduire largement le coût d'organisation des concours. Notons que cette problématique plutôt technique est aujourd'hui absente du débat sur la refonte des concours alors qu'elle génère probablement le surcoût le plus important.

Le remplacement d'un niveau de diplôme statutaire par une limite d'âge calée sur la moyenne d'âge actuelle des diplômés en question permettrait de rompre avec la logique de comparaison du diplôme des reçus au diplôme statutaire, pris alors comme référence. Le jeune fonctionnaire serait alors mieux capable de se considérer comme agent de telle ou telle catégorie et non pas comme surdiplômé. Nous avons vu que cette démarche lorsqu'elle est véhiculée par un chef d'équipe permet la meilleure intégration des surdiplômés dans les équipes.

Cette mesure pousserait également les gestionnaires de corps à mieux détailler les fiches de poste actuellement disponibles afin de présenter aux candidats la nature des emplois pour lesquels ils postulent. La référence au diplôme n'existant pas, il n'y aurait pas d'attente spécifique liée au principe d'allocation des emplois aux diplômés. Il faudrait alors combler ce manque par une meilleure publicité sur les emplois en question. Enfin, on peut rappeler que cette mesure ouvrirait même l'opportunité de se présenter aux concours à une - petite - population de personnes plus particulièrement exclues de notre société par leur manque de diplôme.

▪ **Ecarter certains surdiplômés en excès**

A l'inverse, pour limiter le nombre de reçus doublement surdiplômés, on pourrait envisager d'imposer une limite d'âge maximale permettant d'éliminer structurellement la majorité de ces agents. Par exemple, le statut particulier des agents de recouvrement stipule que « (...) [Art 7. (1)] *Le concours externe est ouvert aux candidats âgés de moins de quarante-cinq ans au 1er janvier de l'année au titre de laquelle est organisé le concours et titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme ou titre équivalent figurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de la fonction publique. (...)*». Abaisser la limite maximale de 45 ans à 23 ans pour ce corps permettrait d'éliminer la quasi-totalité des diplômés Bac+5, leur moyenne d'âge se situant à 23 ans.

Cette mesure aurait pour effet d'évincer les personnes âgées de 23 à 45 ans qui peuvent aujourd'hui postuler à ce concours. Afin d'évaluer l'impact d'une telle mesure d'exclusion de l'accès à la Fonction Publique de sa population la plus âgée, nous avons recherché la répartition par tranche d'âge et par diplôme des candidats reçus. En fait, si le report de la limite d'âge supérieure de présentation des concours peut, dans certains cas, permettre la réinsertion de diplômés dans la Fonction Publique, la moyenne d'âge des reçus correspond à l'âge d'obtention du plus haut diplôme qu'ils possèdent. Ainsi, en catégorie B, l'âge moyen des Techniciens de l'Industrie et des Mines recrutés en 1998 par concours externe était de 24 ans, soit exactement l'âge moyen des sortants du système éducatifs titulaires d'une licence, le diplôme moyen des reçus. Le même constat peut être observé avec le concours des instituts régionaux d'administration (cat. A), pour lequel, en 1997, l'âge moyen des reçus au concours externe était de 25 ans, soit l'âge moyen des sortants du système éducatif avec un diplôme de niveau maîtrise.

On peut donc considérer que la fixation d'une limite d'âge supérieure déterminée à partir de l'âge moyen d'obtention du premier niveau de diplôme jugé excessif au regard de l'emploi proposé, serait une mesure nette de limitation du nombre de « doublement surdiplômés ».

3.2. Une gestion par fenêtre d'âge

La combinaison des deux mesures exposées précédemment reviendrait, pour chaque concours, à chercher une fenêtre d'âges minimum et maximum.

Pour un concours de catégorie B comme celui des TIM, cette fenêtre serait, par exemple, 18 ans – âge moyen pour le baccalauréat – et 23 ans – âge moyen pour obtenir une licence moins 1 an, une grande majorité des titulaires de DEA, DESS et/ou de diplôme d'ingénieur seraient alors exclus.

Une telle orientation serait constitutionnelle et simple à organiser contrairement à toute mesure fondée sur le niveau de diplôme des candidats.

3.3. Ajuster la promotion interne

Arrivant à la fin de notre recherche, il nous paraît indispensable de recommander que les gestionnaires de corps mettent en place un tableau de bord succinct regroupant divers indicateurs illustrant le niveau réel de formation initiale de leurs agents.

Un premier indicateur de gestion pourrait être le ratio entre le flux entrant d'agents doublement surdiplômés et le nombre de places ouvertes à la promotion interne. Lorsque ce ratio dépasse 1, le gestionnaire sait qu'il est en train de concentrer le corps en question en agents doublement surdiplômés. Un second indicateur à utiliser en parallèle est l'indicateur de rupture défini plus haut.

En cas d'alerte, et s'il le peut, le gestionnaire de corps devrait alors augmenter la promotion interne afin d'absorber le trop-plein d'agents doublement surdiplômés. S'il a déjà atteint les limites statutaires qui fixent les pourcentages relatifs de postes ouverts aux concours externe et interne d'un corps, il doit faire en sorte de diminuer le flux d'entrée d'agents doublement surdiplômés, soit par les mesures drastiques décrites ci-dessus, soit en réformant le mode de recrutement utilisé, soit enfin en faisant évoluer les limites statutaires elles-mêmes en allant jusqu'à privilégier les voies interne de recrutement.

Sans vouloir ouvrir ici un débat qui dépasse le champ de notre recherche, on peut s'interroger sur le choc culturel et sociologique que pourrait présenter la mise en œuvre de la dernière hypothèse au sein de la Fonction Publique : l'expérience prenant le pas sur la « noblesse de l'adolescence ».

Néanmoins, au terme de notre réflexion, nous avons acquis la conviction que toutes ces mesures ne sont que médicaments pour calmer un patient malade. Au-delà de cette médecine, la véritable solution au problème posé par les agents « doublement surdiplômés » est la réforme du système actuel de recrutement.

4. Le véritable enjeu reste la maîtrise du recrutement

4.1. Les premières actions à mener sont indépendante de l'organisation des corps

- **Le phénomène de surdiplôme agit en révélateur des insuffisances de la gestion des ressources humaines dans la Fonction Publique**

L'exigence d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la fonction publique a été maintes fois soulignée par de nombreux rapports [2,8].

Sans trop nous étendre ici sur les raisons qui la motivent, rappelons simplement qu'il s'agit, dans un environnement en mutation de plus en plus rapide, de mettre en œuvre un processus permettant à l'administration de disposer, en temps voulu, des ressources humaines correspondant à ses besoins. Il s'agit essentiellement d'une approche logique de la gestion des ressources humaines qui consiste à prévoir et projeter d'une part, ses besoins et, d'autre part, ses ressources en personnel sur le moyen ou le long terme, afin d'analyser les écarts prévisibles, et de mettre en place les moyens appropriés (formation, recrutement, etc) pour les combler.

Un tel processus devrait permettre de prévenir les situations de sureffectifs ou de sous-effectifs, de surqualification ou de sous-qualification.

L'étude et les enquêtes que nous avons menées sur le phénomène de surdiplôme nous ont montré qu'il restait encore du chemin à parcourir pour arriver à une telle gestion prévisionnelle. De ce point de vue, le phénomène de surdiplôme, par les défaillances qu'il souligne et les questions qu'il pose, agit en révélateur des insuffisances de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la Fonction Publique, et notamment en matière de gestion des compétences.

Quels pourraient donc être les enseignements à tirer de notre étude pour aider à la mise en place d'un processus de gestion prévisionnelle des compétences ?

- **Il faut se donner les moyens de connaître l'état des lieux**

Le premier objectif communément fixé pour atteindre un tel niveau de gestion doit être de connaître la nature des emplois, les compétences et les qualifications requises pour les exercer et, en contre-point, les savoirs et les compétences détenus par les agents qui les occupent. Autrement dit, avant de penser au futur, il faut déjà se donner les moyens de connaître le présent.

Pour la réalisation de nos enquêtes, les gestionnaires de recrutement ont quelquefois eu des difficultés pour nous fournir les données que nous leur réclamions. Parallèlement, les mêmes données issues de deux

interlocuteurs différents pouvaient connaître des écarts considérables. Ces données trouvent leur limites dans la sincérité des déclarations faites par les candidats mais aussi dans les applications informatiques développées dans les services. La comparaison²⁰ des chiffres issus du département applications informatiques de la DGI avec les déclarations des contrôleurs stagiaires en scolarité à l'ENI a, de ce point de vue, été édifiante : la proportion de surdiplômés passant de 36 % à 83 %.

Les chefs d'équipe de terrain nous ont souvent avoué qu'ils ne connaissaient pas le niveau et la filière de diplôme de leurs collaborateurs, et qu'ils ne s'interrogeaient que rarement sur les savoirs de base éventuellement inexploités dans leurs unités.

En région, nous n'avons trouvé aucun référentiel de compétence associé aux emplois et établi à partir du triptyque de caractérisation communément admis (savoirs, savoir-faire, savoir-être). De ce fait, l'évaluation des compétences individuelles présentes et l'identification de celles à acquérir restent encore embryonnaires.

Nos premières recommandations seront donc les suivantes :

- Lorsqu'un tel travail n'a pas été engagé, établir et faire valider, pour chaque poste ou chaque emploi, les référentiels de compétence des agents à partir de leur situation réelle de travail ;
- Inclure, tant dans les dossiers d'inscription aux concours que dans les outils de recensement et d'évaluation des compétences, au titre des « savoirs », une référence au diplôme (niveau, filière) sur une base homogène et large, et adapter, si nécessaire, les applications informatiques correspondantes.

▪ **Se poser la question de l'externalisation et de la contractualisation**

Comme nous l'avons indiqué, une gestion dynamique des recrutements suppose qu'après l'inventaire de l'existant soit menée une réflexion prospective sur les évolutions prévisibles des emplois et des métiers. A ce titre, les administrations doivent déterminer quelle limite elles souhaitent fixer au champ des qualifications qu'elles doivent posséder.

L'étude du phénomène de surdiplôme nous a montré que les corps à faible taux de recrutement (moins de dix agents par an), notamment en catégorie C ou les corps de spécialistes techniques, plus sensibles aux effets de conjoncture, étaient fortement affectés par le phénomène de double surdiplôme.

²⁰ Cf. annexe 11

Notre seconde recommandation – que recouvre celle prônée par un ancien ministre de la modernisation de l'administration britannique [P4] - consistera à proposer de faire systématiquement poser deux questions aux administrations au titre de la détermination des évolutions prévisibles des emplois, à savoir :

- Quels sont les emplois de catégorie B et C dont les recrutements annuels n'excèdent pas «x» agents («x» dépendant de la direction en question) ? Parmi ces emplois, quels sont ceux qui ne pourraient pas être externalisés et pourquoi ?
- Quels sont les emplois de catégorie B et C nécessitant des connaissances techniques hautement spécialisées (référence à l'article 4 du statut général de la Fonction Publique) ? Parmi ces emplois, quels sont ceux qui ne pourraient pas être contractualisés et pourquoi ?

4.2. Une meilleure gestion des compétences nécessitera de profonds changements culturels

- **Le surdiplômé n'est pas forcément le plus qualifié**

La gestion de la compétence repose plus sur le concept de qualification que sur la notion de diplôme.

L'étude du phénomène de surdiplôme nous a conduit à nous interroger sur le lien qui pouvait être établi entre diplôme et qualification.

Nos enquêtes de terrain et celles réalisées par les cabinets Friedman [9] et Pieriv [1] nous ont d'abord montré que l'agent « simplement surdiplômé » qui commence à travailler ne se sent pas surqualifié car il doit d'abord apprendre son métier : la découverte des réalités professionnelles ainsi que l'inexpérience du surdiplômé contribuent alors à gommer temporairement son décalage éventuel avec ses collègues.

Pour aller plus loin, nous avons examiné les résultats des évaluations effectuées lors des formations post-recrutement des jeunes fonctionnaires. Notre enquête a porté sur les contrôleurs stagiaires des impôts en formation à l'ENI et sur les techniciens stagiaires de l'industrie et des mines en formation à l'ENSTIMD.

Les résultats²¹ de ces évaluations montrent que la réussite aux épreuves professionnelles d'évaluation du savoir-faire - contrôle technique pour les uns, traitement de dossiers fiscaux pour les autres – ne peut pas être systématiquement corrélée avec le niveau de diplôme des stagiaires. Il semble donc que le surdiplômé n'est pas forcément le plus qualifié.

Le problème du recrutement reste donc entier.

²¹ Cf. annexe 12.

- **La professionnalisation : une fausse solution à un vrai problème**

Se pose alors la question de savoir si la professionnalisation des épreuves de recrutement ne serait pas une solution à retenir en matière de gestion de compétence, d'autant que, comme nous l'avons souligné dans le chapitre 1, la professionnalisation des épreuves permettrait également de réduire le taux de surdiplômés. Une telle approche reviendrait à remettre en cause le format du concours qui reste basé sur des épreuves académiques.

Dans une fonction Publique de carrière, la professionnalisation des épreuves, qui répond à une identification de compétence à court terme, nous apparaît comme une fausse solution à un vrai problème.

S'agissant de recruter des agents qui, pour leur très grande majorité, auront à gérer durant leur carrière une, voire deux, révolutions technologiques et des changements rapides d'environnement, il nous paraît plus important de favoriser les candidats présentant les plus fortes capacités d'adaptation. Aucun processus de sélection ne saurait en effet prévoir les compétences à rechercher pour les prochaines décennies puisque, par définition, la révolution technologique en nécessitera de nouvelles.

Puisque aucune solution n'est entièrement satisfaisante en terme de compétence dans le format actuel du recrutement de la Fonction Publique, dans quelle direction faudrait-il agir pour accroître la capacité d'adaptation des services administratifs ?

- **Agir dans le cadre du statut**

Tout d'abord, il faut souligner que rien dans le statut général de la Fonction Publique n'apparaît comme un obstacle à l'action. En revanche, y toucher ou feindre de vouloir le faire lèverait une telle opposition que toute tentative de réforme serait vouée à l'échec.

Il faut donc clairement afficher la volonté d'agir dans le cadre du statut actuel.

- **Evaluer le potentiel**

Ensuite, peut-on vraiment évaluer la capacité d'un individu à évoluer dans le futur ?

De manière simple et économiquement viable pour les concours de la Fonction Publique, non.

Néanmoins, plusieurs exemples nous ont été cités, notamment par l'ANPE²² et à la Poste, et plusieurs ouvrages [12,13] en matière de GRH font état de méthodes reconnues, parfois assez anciennes, qui

²² La direction départementale des Deux-Sèvres de l'ANPE a mis en place une méthode de recrutement qui n'est plus basée sur les diplômes, mais sur l'habileté d'une personne à effectuer une tâche. L'habileté, précisée pour chaque poste à partir d'un référentiel définissant les qualités et les comportements attendus de la part des candidats, est évaluée par la technique de simulation par analogie. Il s'agit d'un exercice où le candidat doit accomplir en temps limité et en l'absence totale de risque, plusieurs tâches précises et concrètes qui ne reproduisent de la réalité que ses difficultés et ses enjeux. L'habileté, les capacités

permettraient de mieux apprécier le potentiel d'un individu à évoluer et à acquérir rapidement de nouvelles compétences.

Il s'agit des tests d'aptitude, encore appelés test psychotechniques, et des méthodes fondées sur le principe des « mises en situation ». Sans préconiser aucune d'entre-elles, il nous paraît que les enjeux du recrutement dans une Fonction Publique de carrière justifierait largement une mise en œuvre expérimentale, sur quelques exemples choisis, en tant que complément ou substitut aux épreuves d'admission actuelles. En outre, l'épreuve de QCM, lorsque son but principal est de réduire le nombre de candidats et non pas de sanctionner une qualification, pourrait être remplacée par une épreuve objective de ce type. Un retour d'expérience devrait alors être organisé avant toute généralisation.

Une telle orientation exigerait, en tout état de cause, une forte professionnalisation des méthodes et des jurys, et donc un renforcement des fonctions de GRH au sein des administrations. La participation de bureaux spécialisés dans le recrutement devrait être expérimentée pour faciliter la formation des jurys issus de la Fonction Publique.

- **Mieux utiliser la période de titularisation**

Enfin, quelque soit la méthode, l'évaluation du potentiel ne sera jamais totalement fiable. Il nous paraît alors important d'inciter très fortement les gestionnaires de terrain à mieux utiliser la période de titularisation d'un lauréat. En effet, la mise en œuvre de vraies pratiques d'évaluation des fonctionnaires stagiaires est trop souvent perçue par les gestionnaires de terrain comme irréalisable, pénalisant leur service qui doit alors attendre le recrutement suivant pour compenser le départ de l'agent non titularisé, voire porteuse de conflits avec les syndicats en raison des risques, réels ou supposés, d'appréciation arbitraire.

Néanmoins, la période de titularisation est en général plus longue dans l'administration que la période d'essai dans le secteur privé. Elle devrait donc permettre plus facilement d'écarter, lorsque c'est encore possible, les individus qui, malgré leur réussite au concours, ne possèderaient pas les comportements que requièrent leur fonction. L'ensemble des services en bénéficieraient à terme, tant du point de vue du message délivré en interne, que de l'image donnée à l'extérieur.

d'adaptation et la vitesse d'apprentissage d'un individu sont alors jugées à partir du croisement de plusieurs observations, sur la base d'un barème établi après étalonnage de la méthode par les agents en place.

CONCLUSION

Le mythe Faustien de la maîtrise de la Nature par l'Homme qui éclaira toute la révolution industrielle consacra le diplôme comme norme du pouvoir : celui qui sait est au-dessus de celui qui fait.

En cette fin de millénaire, alors que la révolution technologique de l'information a mis entre toutes les mains les clefs de la connaissance, les organisations humaines ne se différencient plus par leur capacité à savoir, mais par leur capacité à pouvoir. L'excitation actuelle des penseurs²³ sur les thèmes du « capital humain », du « knowledge management » ou de la « gestion des compétence » est le révélateur de la redécouverte de cette source de valeur ajoutée oubliée : l'homme.

Si le caractère « branché » de cette prise de conscience collective est indéniable – à l'instar des vagues de « Qualité » ou de « Re-engineering » -, il n'en reste pas moins qu'un profond mouvement s'est amorcé au cours des derniers mois qui remet en cause l'organisation du travail et de la vie professionnelle tels que nous les connaissons aujourd'hui.

L'administration française, tout en restant consciente des limites de ces concepts²⁴, devra intégrer dans ses structures futures ainsi que dans sa gestion des ressources humaines qu'elle recrute, en général, pour une longue période, les nouvelles donnes d'un monde où les cycles de Shumpeter semblent se rapprocher au point de ne laisser place qu'à un continuum de révolutions technologiques.

²³ Voir par exemple « Les enjeux de la compétence collective », article de Guy Le Boterf, Le Monde, mardi 23 mai 2000.

²⁴ « Evaluation et manipulation », Jean-Pierre Le Goff, Le Monde, mardi 30 mai 2000.

Résumé des propositions

1. Le nombre des admis doublement surdiplômés doit être réduit

- Casser le référentiel du diplôme statutaire en introduisant une limite d'âge inférieure au lieu d'un niveau de diplôme inférieur ;
- Réduire structurellement la candidature des plus fortement diplômés en imposant une limite d'âge supérieure ;
- Déconcentrer les concours dans les régions déficitaires ;
- Mettre en place au niveau déconcentré des concours communs ;
- Biaiser la structure des inscrits en favorisant l'inscription des moins diplômés, au moyen d'une publicité ciblée par exemple ;
- Prévoir des recrutements sur titre ouverts aux titulaires de diplômes obtenus par voie de l'apprentissage ;
- Le cas échéant, et lorsque les statuts particuliers des corps considérés le permettent, repyramider en renforçant la promotion interne.

2. Le recrutement doit être mieux maîtrisé

Le cadre du changement

- Afficher clairement que les démarches sont effectuées dans le cadre du statut général ;
- Mieux connaître l'état des lieux en matière de structure de formation et de diplôme des agents recrutés et en matière de référentiels de compétences des emplois à pourvoir ;
- Adapter l'outil informatique au recensement des niveaux de formation initiale.

Quelques démarches mises en place avec succès hors de la Fonction Publique

- Etudier les possibilités d'externalisation et de contractualisation en fonction des besoins de compétences et de la taille des corps en question ;
- Introduire l'apprentissage et réformer la période de stage.

Refondre le concours

- Professionnaliser les jurys et prévoir à titre expérimental la participation de bureaux de recrutement spécialisés ;
- Remplacer les épreuves «filtres» de type académiques par des épreuves d'évaluation des capacités cognitives et introduire parmi les épreuves d'admission des concours des épreuves professionnalisées de mise en situation ;
- expérimenter et établir un retour d'expérience pour un recrutement basé sur des épreuves évaluant le potentiel.

Bibliographie

▪ Rapports et ouvrages cités

- [1] Rapport Pieriv, « Etude sur le recrutement des fonctionnaires de catégories B et C », rapport au Commissariat Général au Plan, décembre 1999
- [2] Rapport du groupe présidé par B. Cieutat, « *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement* », La documentation française, mars 2000
- [3] Rapport de MM. Raoux et Lucchini : « L'organisation des concours administratifs », au Premier Ministre, mars 1980
- [4] « Le concours de l'an 2000 », Rapport DGAFP
- [5] « *Emploi cadre : bilan 1999 et perspectives 2000* », Panel Entreprise, APEC 2000, mars 2000
- [6] « Enquête sur l'insertion professionnelle des jeunes diplômés en 1999 », APEC, Département Etudes et Développement, Janvier 2000.
- [7] INSEE Première, Numéro 525, Juin 1997
- [8] Harvard Business Review, XXX
- [9] Rapport du laboratoire G. Friedmann : « Le cas des surdiplômés du Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme », mars 1999
- [10] Rapport Vallemont, « La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la Fonction Publique », La documentation française, 1999
- [11] Enquête Formation/Emploi, INSEE 1999
- [12] « *La gestion des ressources humaines dans le secteur public* », C. Batal, Tome I et II, 1999
- [13] « *Economie des ressources humaines* », F. Stankiewicz, Paris, 1999

▪ Articles de presse

- [P1] La Croix, 6 mars 1997
- [P2] Libération, lundi 28 février 2000, page IV (Sondage CSA-Autrement)
- [P3] Le Monde, 19 janvier 1994
- [P4] Le Monde, juin 2000
- [P5] Le Monde Diplomatique, « *Le sexe des sciences* », Juin 1997

▪ Ouvrages, rapports et articles non cités dans le corps du texte

- a) « La Fonction Publique et la Réforme de l'Etat », Rapport annuel (mars 1998 – mars 1999), La documentation française, 1999
- b) Dossier : La course aux surdiplômés, Le monde de l'Education, N 271, juin 1999
- c) La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences dans les trois fonctions publiques, Serge Vallemont, Editions Berget-Levrault, Paris, mars 1998
- d) « Gérer l'emploi public », rapport du groupe « La politique de l'emploi des services publics », la documentation française, février 1994

Personnes rencontrées

Administration centrale

Commissariat Général au Plan

Mme Véronique Espel, Inspecteur Général des Finances
M. Serge Vallemont, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, Directeur
honoraire du personnel et des services du Ministère de l'Équipement

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

M. Lacambre, Directeur du Personnel

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

DPMA

M. Benoît Chevauchez, Chef de service

DGCP

Mme Isabelle Roux-Trescasse, Directrice du personnel
M. Olivier Janin, TPG Aquitaine
M. Philippe Parini, TPG Hauts-de-Seine
Mme Madeleine Clergue, chef du bureau 2c
M. Jean-Daniel Heckmann, chef du bureau 2d

DGI

M. Jean-Marc Fenet, Directeur du personnel
M. Guy Corrèa, chef du service des concours
M. Claude Tourneur, Directeur des services fiscaux des Hauts-de-Seine

DARPMI

M. Pascal Paladini, chef du département gestion

Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

M. Yves Gavalda, sous-directeur à la direction du personnel et des services
M. Eric Saffroy, Bureau du recrutement

Ministère des Affaires Étrangères

M. Jean-Michel Marlaud, Directeur des Ressources Humaines

Entreprises

APPAVE

M. Eric Portales, Directeur technique APPAVE Parisienne

La Poste

M. Michel Fiaud, département Promotion/Recrutement à la Direction de la coordination du recrutement et de la formation

BERD

Mme. Corinne Passalenti, Direction des Ressources Humaines, responsable emploi-rémunération

Auchan

Mme. Isabelle Vandecrux, Responsable du recrutement à la Direction des Ressources Humaines

Syndicats

Mme. Christine Bonnefon, Union Nationale des Syndicats Autonomes (UNSA-Fonctionnaires)

M. Régis Blanchot, Sud-PTT

M. Michel Périer, CFDT

M. Jacky Lesueur, FO

Universitaires

M. Louis Chauvel, Institut des Etudes Politiques de Paris

M. Claude Thoenig, Ecole Normale Supérieure de Cachan

M. Pierre Caspard, Centre National des Arts et Métiers

Associations et Agences

Mme. Mireille Tuilier, Association pour l'Emploi des Cadres

M. Matthieu Cottave, Association pour l'Emploi des Cadres

M. George Lemoine, Directeur délégué pour les Deux-Sèvres, ANPE (entretien téléphonique)

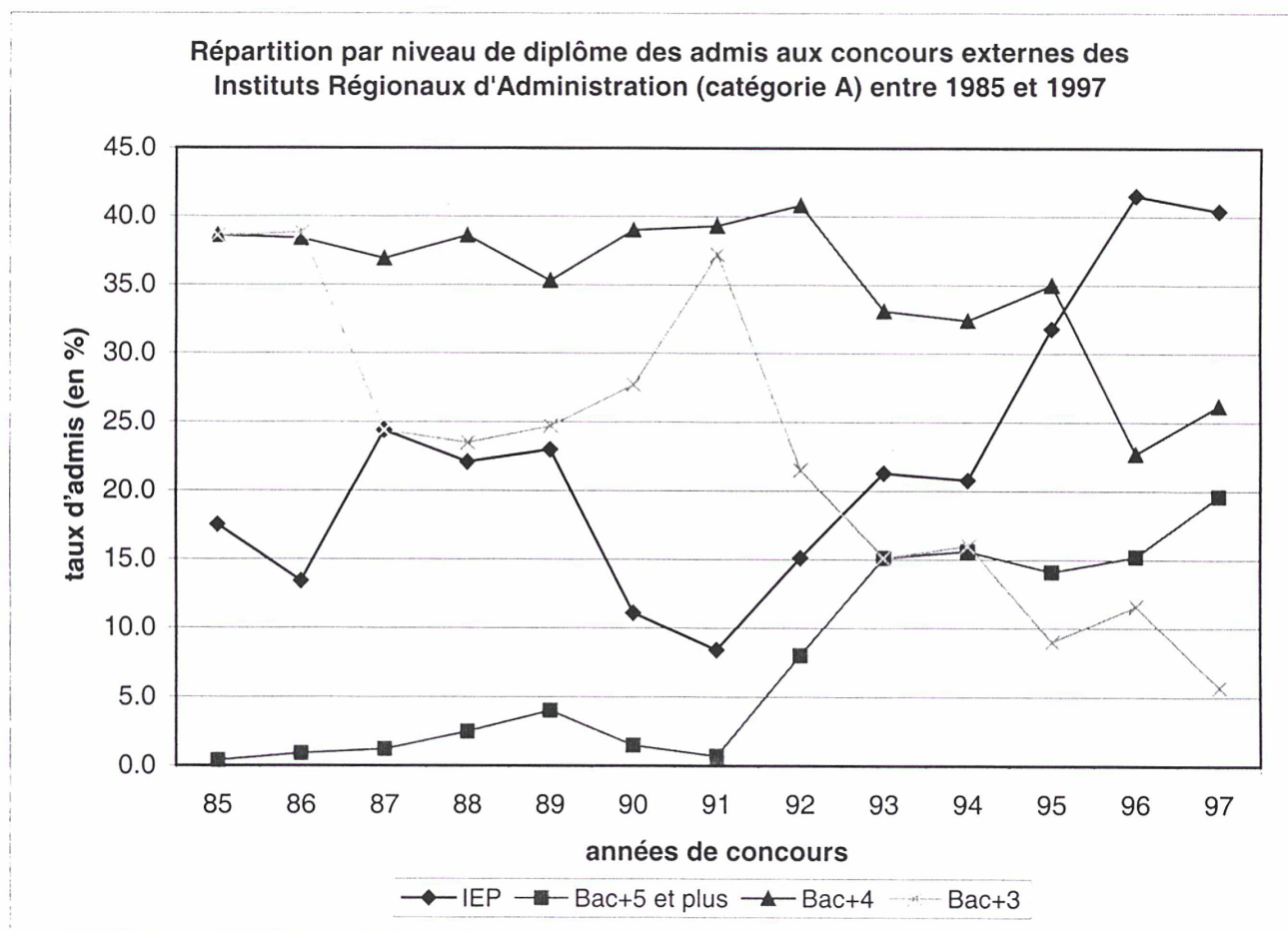
ANNEXES

Table des matières

Annexe 1	Répartition par niveau de diplôme des admis aux concours externes des Instituts Régionaux d'Administration (IRA) entre 1985 et 1997
Annexe 2	Comparaison des concours national et régional de contrôleurs du Trésor en 1998 par niveau de diplôme des admis
Annexe 3	Evolution de la répartition des candidats par niveau de diplôme, à chacune des étapes des concours externes de contrôleurs du trésor (National + Ile-de-France) en 1998
Annexe 4	Répartition, par niveau de diplôme, des admissibles puis des reçus pour les concours de contrôleurs du trésor (1998), de techniciens de l'industrie et des mines (1998 et 1999), et de facteurs (1999)
Annexe 5	Concours professionnalisés dans leurs épreuves de sélection et concours professionnalisés dans leurs critères de postulation
Annexe 6	Comparaison du taux de réussite au concours des agents de constatation des impôts en 1997, selon la filière et le niveau de formation des candidats
Annexe 7	Le portrait-robot du surdiplômé
Annexe 8	Sélectivité à chacune des phases du concours de contrôleur du trésor 1998, selon le sexe des candidats et leur niveau de diplôme
Annexe 9	Evolution entre 1990 et 1997 du nombre de diplômés par niveau sortant du système éducatif
Annexe 10	Situation, en 1999, des reçus en 1989 au concours externe d'agents de recouvrement du trésor
Annexe 11	Comparaison des données du Service des Etudes et de l'Informatique de la DGI avec les déclarations des contrôleurs stagiaires en scolarité à l'ENI
Annexe 12	Classement, selon leur niveau de diplôme, des contrôleurs stagiaires à l'issue de leur formation à l'ENI, et des techniciens de l'industrie et des mines stagiaires à l'issue de leur formation à l'ENSTIMD
Annexe 13	Modèle d'évolution des agents doublement surdiplômés dans le corps des ACA

Annexe 1

Répartition par niveau de diplôme des admis aux concours externes des Instituts Régionaux d'Administration (cat. A) entre 1985 et 1997



En 12 ans, la population de reçus possédant juste le niveau de diplôme statutairement requis – la licence – est passé de 38% à 5%. Cette proportion a chaque année diminué sauf entre 1989 et 1991 (effet conjoncturel).

Alors qu'ils étaient pratiquement absents des reçus en 1985, les diplômés de niveau « Bac+5 et plus » ont représenté 20% des admis en 1997. Dans le même temps, la proportion de reçus venant des IEP a plus que doublé.

Annexe 2

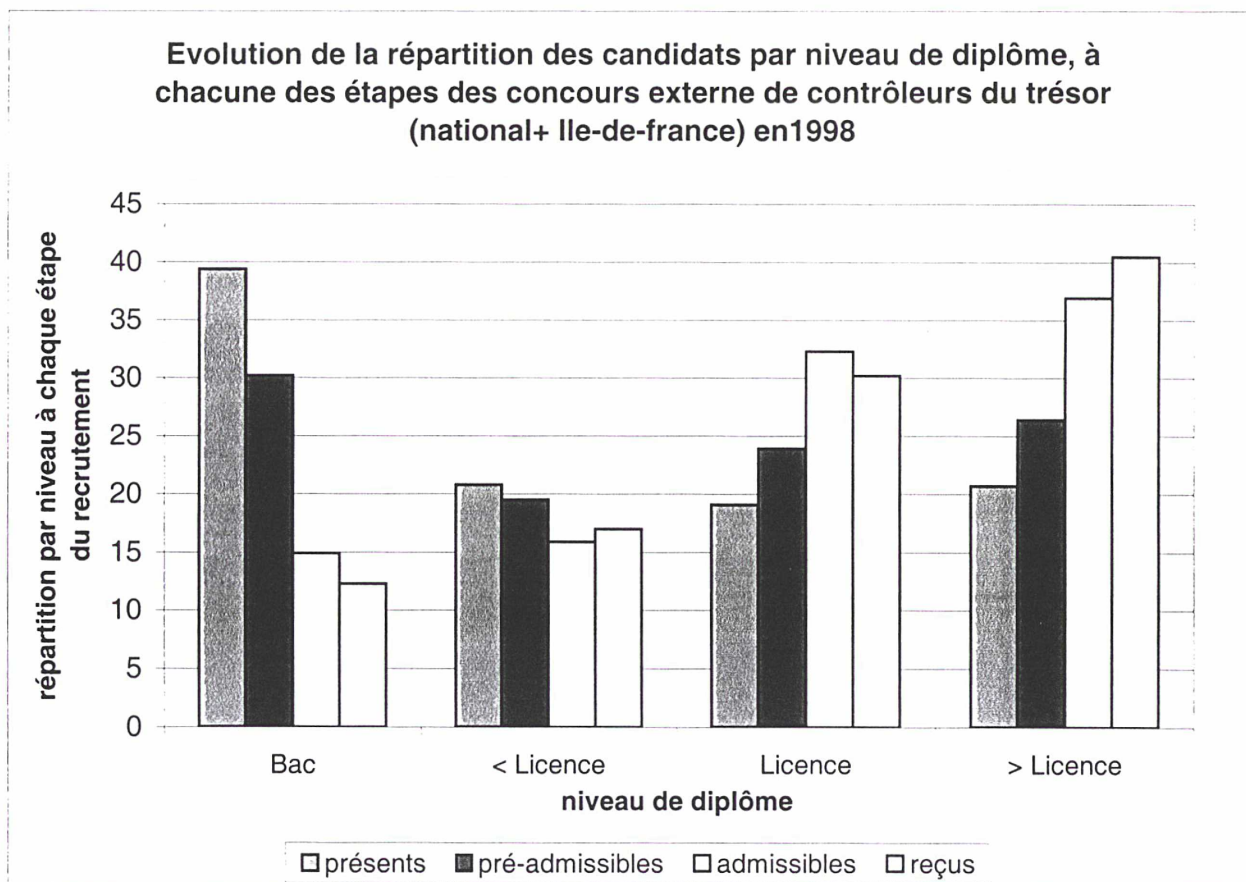
Comparaison des concours national et régional de contrôleurs du Trésor en 1998 par niveau de diplôme des admis

Depuis quelques années, la Direction Générale de la Comptabilité Publique (Trésor) a organisé, en sus d'un concours national (candidature nationale, affectation nationale), des concours régionalisés dans les régions les plus déficitaires (candidature nationale, affectation régionale). Les candidats connaissent donc à l'avance leur future région d'accueil et s'engagent à y rester au moins 3 ans avant toute mobilité. En général, les concours régionalisés sont moins sélectifs – c'est à dire que le rapport entre le nombre de reçus et le nombre de candidats est plus élevé – que les concours nationaux.

Concours de contrôleur du trésor 1998 : répartition des admis par niveau	Bac	< Licence	Licence	> Licence	Taux de SD
Concours régional Ile-de-France	16,5 %	19,4 %	25,8 %	38,3 %	64 %
Concours national	7,0 %	14,1 %	35,7 %	43,2 %	79 %

Annexe 3

Evolution de la répartition des candidats par niveau de diplôme, à chacune des étapes des concours externe de contrôleur du trésor (national+IdF) en 1998



L'épreuve de pré-admissibilité du concours de contrôleur du trésor est un QCM qui comporte :

- 14 questions de culture générale ;
- 14 questions de français ;
- 14 questions de mathématiques ;
- 12 questions de logique.

Les candidats titulaires d'un Bac sont particulièrement écartés par cette épreuve : s'ils représentent 39% des présents, ils ne constituent plus que 30% des pré-admissibles.

Annexe 4

Répartition, par niveau de diplôme, des admissibles puis des reçus, pour les concours de contrôleurs du trésor (1998), de techniciens de l'industrie et des mines (1998 et 1999), et de facteurs (1999)

Concours de Contrôleurs du trésor (National + Ile-de-France) 1998 Taux de sélectivité : 1/32	Bac	< Licence	Licence	> Licence
Répartition par niveau de diplôme des admissibles	14,6 %	15,9 %	32,3 %	36,9 %
Répartition par niveau de diplôme des reçus	12,3 %	17,0 %	30,2 %	40,5 %

Concours de Tech. Ind. et Mines 1998 Taux de sélectivité : 1/11	Bac	< Licence	Licence	> Licence
Répartition par niveau de diplôme des admissibles	4,6 %	25 %	29,5 %	40,9 %
Répartition par niveau de diplôme des reçus	6,7 %	26,6 %	26,7 %	40 %

Concours de Tech. Ind. et Mines 1999 Taux de sélectivité : 1/4	Bac	< Licence	Licence	> Licence
Répartition par niveau de diplôme des admissibles	11,1 %	16,6 %	27,8 %	44,5 %
Répartition par niveau de diplôme des reçus	5 %	15 %	20 %	60 %

Concours de facteur 1999 Taux de sélectivité : 1/13	< Bac	Bac	< Licence	Licence	> Licence
Répartition par niveau de diplôme des admissibles	40 %	40,3 %	9,5 %	7,2 %	3 %
Répartition par niveau de diplôme des reçus	39,4 %	41,7 %	9,7 %	6,7 %	2,5 %

Pour les trois concours ci-dessus dont le taux de sélectivité était au moins de 1/10, la structure par niveau de diplôme des admis a varié dans la fourchette [-2,8% , +3,6%] par rapport à la structure par niveau de diplôme des admissibles.

Pour le concours de techniciens de l'Industrie et des Mines, cette fourchette était de [-2,8%, +2,1%] lorsque le taux était de 1/11 alors qu'elle était de [-7,8%, +15,5%] lorsque le taux de sélectivité n'était que le 1/4.

Annexe 5

I. Concours professionnalisés dans leurs épreuves de sélection

Répartition, par niveau de diplôme, des reçus au concours externe de techniciens supérieurs de l'équipement en 1999

Comparaison avec le concours de techniciens de l'industrie et des mines (1999)

Niveau de diplôme des reçus aux concours externes 1999	Bac	Bac + 2	Bac + 3	Bac + 4	Bac + 5 et plus
Techniciens Supérieurs de l'Équipement (concours professionnalisé à l'oral)	5 %	38 %	28 %	13 %	16 %
Techniciens de l'Industrie et des Mines	0 %	20 %	20 %	30 %	30 %

Répartition, par niveau de diplôme, des reçus au concours externe de facteur en 1999

(Epreuves professionnalisées du concours : QCM de mise en situation professionnelle et épreuve physique)

Niveau de diplôme	< Bac	Bac	< Licence	licence	> Licence
Répartition des reçus	39,4 %	41,7 %	9,7 %	6,7 %	2,5 %

II. Concours professionnalisés dans leur critère de postulation

Répartition, par niveau de diplôme, des reçus à certains des concours professionnalisés de catégorie C de l' concours externe de facteur en 1999

Niveau de diplôme	< Bac	Bac	>Bac & < Licence	> Licence	Nbr d'agents reçus en 1998
Ouvriers, entretien et accueil - Education Nationale	77 %	18 %	4 %	1 %	1095
Ouvrier professionnel magasinage - Education Nationale	76 %	19 %	5 %	0 %	39
Maître ouvrier équipement, bureautique et audiovisuel - Education Nationale	17 %	50 %	33 %	0 %	9

On peut noter, là encore, que les faibles recrutements en nombre concentrent les surdiplômés.

Annexe 6

Comparaison du taux de réussite au concours des agents de constatation des impôts en 1997, selon la filière et le niveau de formation des candidats

agents de constatation des impôts (1997)	Bac	< Licence	Licence	> Licence
taux de réussite moyen des candidats présents	8 %	7,3 %	17 %	20 %
les 2 filières au taux de réussite le plus élevé	Bac informatique 11,1 %	DPECF 27,8 %	Lic. maths/phy/chi 25 %	Ingénieur 50 %
	Bac général 10,2 %	DEUG éco.+ ges. 16,4 %	Lic. infor./électro. 22 %	IEP/ESC 30 %
les 2 filières au taux de réussite le plus faible	Bac technique 3,3 %	DEUG langues 3,7 %	Lic. socio/psyco 10 %	Maît. Langues 12 %
	Bac professionnel 0 %	BTS agricole 3,1 %	Lic. langues 7 %	Maît. Socio/psyco 5 %

Pour les filières de formation correspondant à la dominante des épreuves académiques (sciences ou économie, par exemple), la hiérarchie des diplômes est respectée : la proportion de reçus du groupe des candidats titulaires d'une licence de mathématiques ou d'un diplôme de l'I.E.P. est plus élevée que celle du groupe des candidats simplement titulaire d'un baccalauréat scientifique.

Pour les autres filières de formation, le taux de réussite des titulaires d'un simple bac général ou informatique est plus élevé que celui des titulaires d'une licence (ou plus) de certaines filières de sciences humaines (langues, sociologie ou psychanalyse).

Annexe 7

Le portrait-robot du surdiplômé

- **Des spécificités temporaires ou structurelles existent**

Le phénomène de surdiplôme n'est pas nouveau mais s'est particulièrement amplifié au cours des 10 dernières années. De fait, les surdiplômés sont quasi-exclusivement les jeunes agents recrutés durant la décennie 1990.

Élément 1 : Le surdiplômé est jeune car le phénomène de surdiplôme dans l'administration est récent dans son ampleur.

Les jeunes agents de la Fonction Publique sont essentiellement affectés, lors de leur titularisation, dans des régions déficitaires en personnel. Les surdiplômés sont donc principalement franciliens aujourd'hui. Le nombre d'années nécessaires avant de pouvoir profiter d'une mobilité géographique étant compris entre 5 et 10 ans, le phénomène va commencer à toucher la province. Nous reviendrons dans la suite sur les conséquences que cela peut avoir en matière de gestion locale.

Élément 2 : Le surdiplômé est aujourd'hui francilien.

Enfin, comme l'indiquent les données fournies par l'Education Nationale (cf. figure 6), les plus diplômés sont aussi issus principalement des classes socioprofessionnelles favorisées.

Élément 3 : Le surdiplômé est issu des classes socio-professionnelles élevées. Son «déclassement» du fait de son surdiplôme est donc vécu en rupture avec son milieu familial.

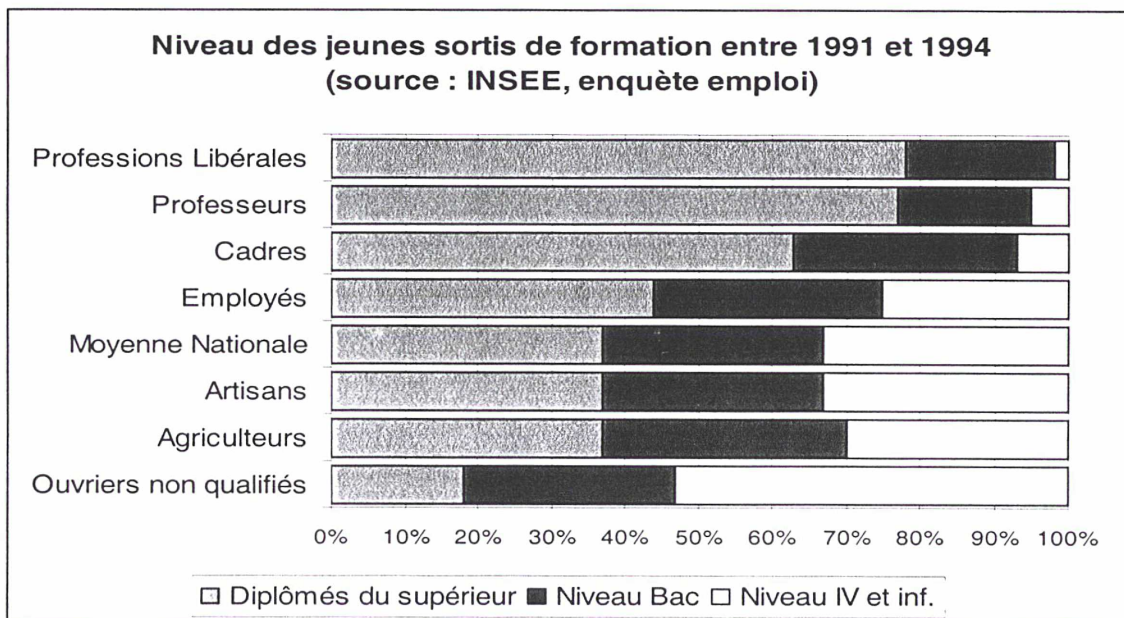


Figure 2.

▪ Le « retour du mâle »

On pourrait penser que le surdiplômé est en fait une surdiplômée, cherchant dans le confort d'un emploi administratif, un espace propice au développement stable d'une vie de famille.

Il n'en est rien. On constate même que le phénomène de surdiplôme freine la tendance à la féminisation des emplois publics (cf. figure 6). Par exemple, le taux de reçus est visiblement en opposition de phase avec le taux de sélectivité des concours, du fait de la recrudescence de candidats masculins lorsque la conjoncture est mauvaise.

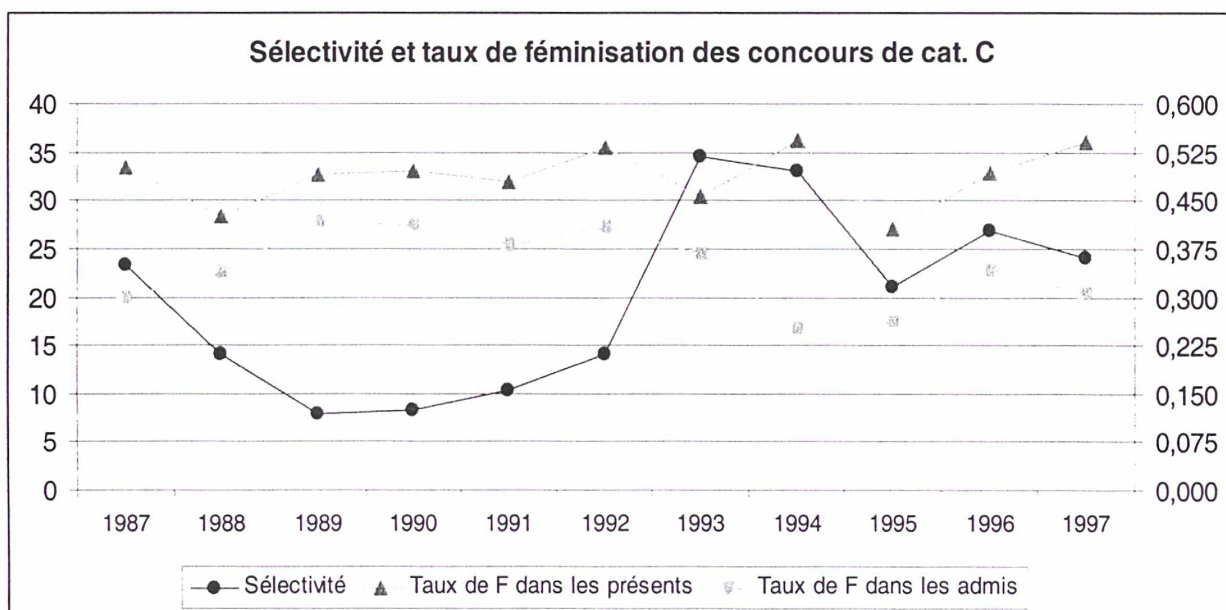


Figure 3.

Pour certaines directions, le phénomène de surdiplôme a eu pour conséquence une « remasculinisation » des recrutements (Fig. 6) : à partir de 1997, moins de 50 % des reçus au concours d'agents de recouvrement du trésor étaient des candidates alors qu'entre 1989 et 1992, elles représentaient environ deux tiers des reçus. Ainsi, contrairement à une certaine idée reçue, le phénomène de surdiplôme n'accroît pas mais, bien au contraire, réduit par effet de report la tendance à la féminisation de la Fonction Publique d'Etat en catégories B et C.

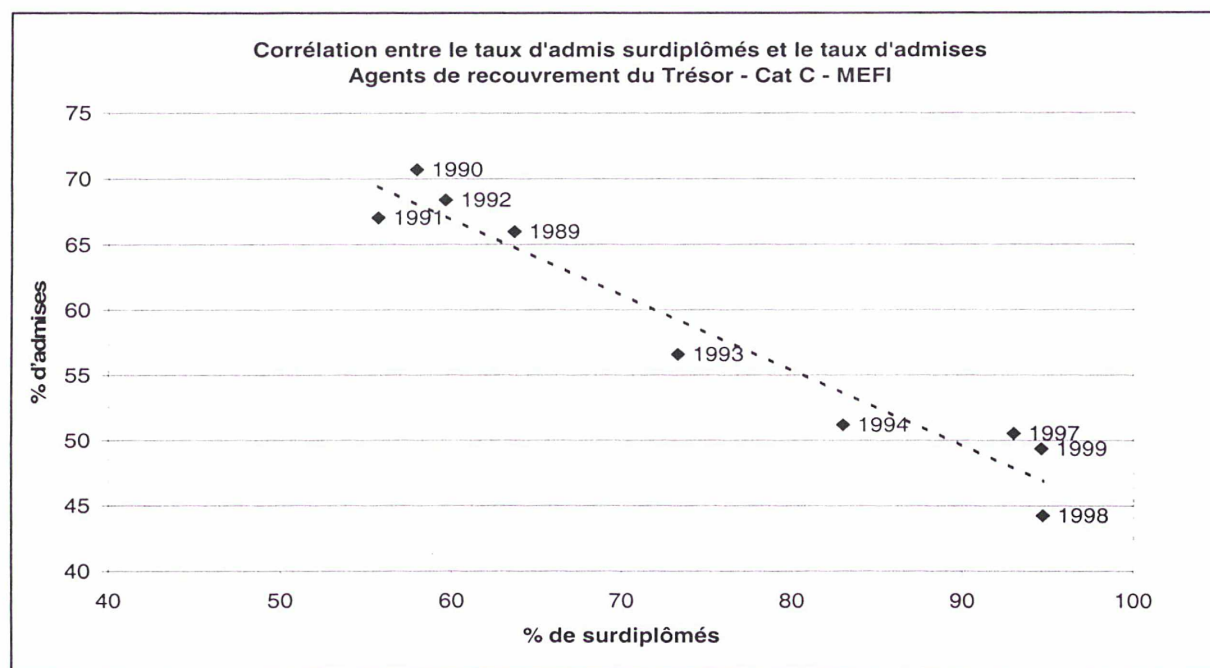


Figure 4.

Pourrait-on cependant suspecter les jurys d'influencer le recrutement de candidats au détriment de candidates ? L'étude, par niveau de diplôme, de la sélectivité du concours de contrôleur du trésor à chacune des phases du recrutement laisse à penser qu'il n'en est rien²⁵. En effet, les candidates sont éliminées dès les épreuves écrites - et anonymes - d'admissibilité, et leur proportion n'évolue que très peu lors des épreuves orales d'admission.

²⁵ En annexe 8, nous présentons une étude de la sélectivité par sexe aux différentes étapes du concours de contrôleur du trésor en 1998.

Annexe 8

Sélectivité à chacune des phases du concours de contrôleur du trésor 1998,
selon le sexe des candidats et leur niveau de diplôme

		inscrits pré-adm admissibles reçus						inscrits pré-adm admissibles reçus			
bac	<i>femmes</i>	61.8	45.7	41.7	40.3	licence	<i>femmes</i>	62.6	55.6	50.4	51
	<i>hommes</i>	38.2	54.3	58.3	59.7		<i>hommes</i>	37.4	44.4	49.6	49
<licence	<i>femmes</i>	61.6	49.5	46.9	44.2	>licence	<i>femmes</i>	58.2	48.7	42.4	42.9
	<i>hommes</i>	38.4	50.5	53.1	55.8		<i>hommes</i>	41.8	51.3	57.6	57.1

De ce tableau, on peut tirer la propension d'un inscrit à réussir l'épreuve de pré-admissibilité par rapport à une inscrite. On calcule de même la propension d'un préadmissible à réussir l'épreuve d'admissibilité par rapport à une pré-admissible, et la propension d'un admissible à être admis par rapport à une admissible. On calcule également la propension totale d'un inscrit à être admis par rapport à une inscrite. Les résultats sont donnés dans le tableau suivant :

	Inscrit /Admis	Inscrit /Préadmissible	Préadmissible /Admissible	Admissible /Admis
bac	2,40	1,92	1,18	1,06
<licence	2,03	1,64	1,11	1,12
licence	1,61	1,34	1,23	0,98
>licence	1,85	1,47	1,29	0,98

Ce tableau se lit de la façon suivante : un inscrit homme possédant le bac a 2,4 fois plus de chances d'être admis qu'une inscrite, ou encore, un préadmissible possédant une licence a 1,23 fois plus de chances d'être déclaré admissible qu'une préadmissible.

On constate sur ce tableau que les épreuves écrites - pourtant anonymes - sont bien plus discriminantes que les épreuves orales. Cela est certainement dû à l'organisation de notre société et au format académique des concours qui, on le sait, favorisent les candidats masculins [P5].

On peut également remarquer que la discrimination en fonction du niveau de diplôme est très dépendante de l'épreuve présentée. Ainsi, les fortement diplômées réussissent mieux que les candidats masculins du même niveau d'étude les épreuves de pré-admissibilité et d'admission, et moins bien les épreuves d'admissibilité. Reprendre ces calculs sur plusieurs concours permettrait de mieux s'assurer de la réalité de ce phénomène.

Notons enfin que l'épreuve orale ne semble pas discriminante puisque la propension à réussir des candidats face aux candidates est toujours proche de 1, et même légèrement inférieur à 1 pour les plus diplômés.

Annexe 9

Evolution entre 1990 et 1997 du nombre de diplômés par niveau sortant du système éducatif

Evolution du nombre de diplômés par niveau	1990		1997		
	Sortants (en milliers)	% du total des sortants	Sortants (en milliers)	% du total des sortants	Variation par rapport à 1990
Sans diplôme	133	21 %	96	13 %	- 28 %
< Bac	190	31 %	164	22 %	- 14 %
Bac	115	18 %	186	25 %	+ 62 %
< Licence	97	16 %	128	18 %	+ 32 %
Licence ou plus	87	14 %	158	22 %	+ 82 %
Total	622	100 %	732	100 %	+ 18 %

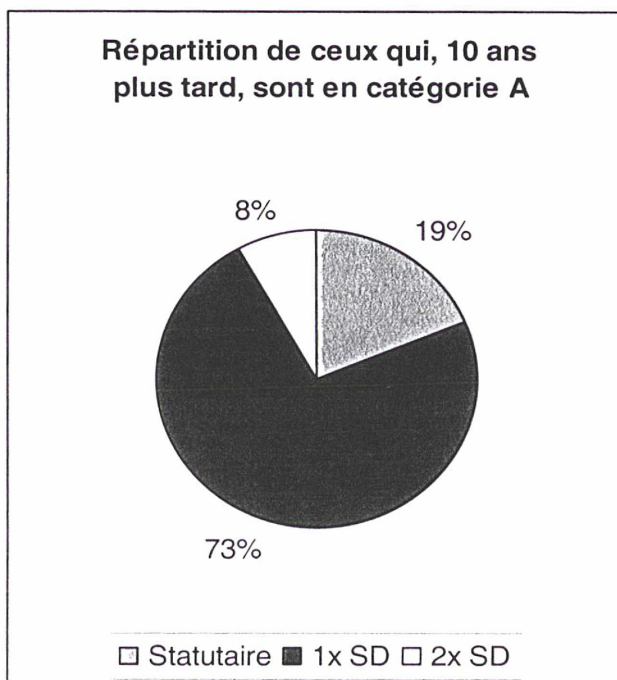
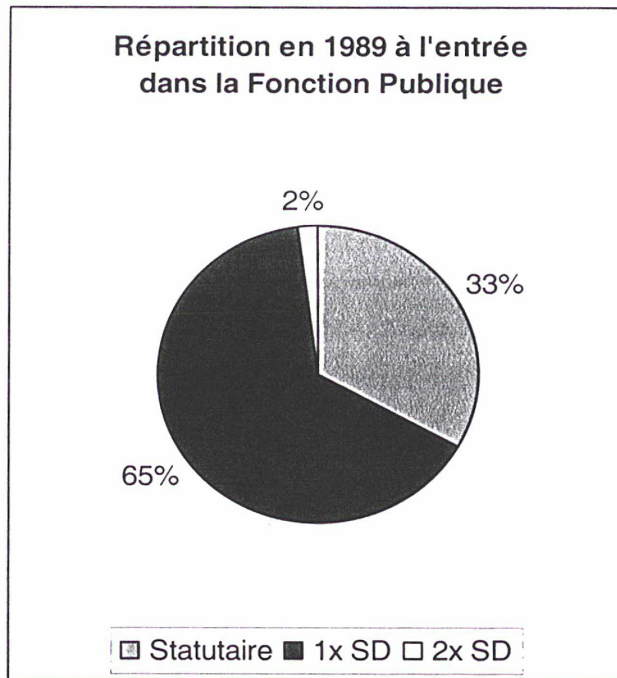
En sept ans, le nombre de diplômés sortant du système éducatif avec un diplôme de niveau bac a augmenté de 62% du fait essentiellement du développement des filières technologiques et professionnelles.

Dans la même période, le nombre de diplômés sortant du système éducatif avec une licence ou plus a augmenté de 82%.

Ces évolutions sont le résultat des politiques impulsées au cours des années 1980 – « 80% d'une classe d'âge au niveau du bac » et du prolongement des études supérieures (y compris dans les filières technologiques et professionnelles).

Annexe 10

Situation, en 1999, des reçus en 1989 au concours externe
d'agents de recouvrement du trésor



Annexe 11

Comparaison des données du Service des Etudes et de l'Informatique de la DGI avec les déclarations des contrôleurs stagiaires en scolarité à l'ENI

Répartition des reçus au concours externe de contrôleur des impôts 1997 :	Bac	< Licence	Licence	> Licence
par niveau de diplôme enregistré au Service des Etudes et de l'Informatique de la DGI	53,1 %	14,1 %	12,9 %	17,6 %
niveau de diplôme déclaré par les contrôleurs stagiaires lors de leur formation à l'ENI	6,3 %	11 %	28,3 %	54,3 %

Annexe 12

Classement, selon leur niveau de diplôme, des contrôleurs stagiaires à l'issue de leur formation à l'ENI, et des techniciens de l'industrie et des mines stagiaires à l'issue de leur formation à l'ENSTIMD

Formation à l'ENI des contrôleurs des impôts recrutés en 1997 par concours externe		
Répartition par niveau de diplôme des 20 premiers au classement final	Bac	1
	Bac + 2	4
	Licence	4
	Bac + 4	5
	Bac + 4 et plus	5
	Ingénieurs et écoles	1
Répartition par niveau de diplôme des 20 derniers au classement final	Bac	3
	Bac + 2	2
	Licence	6
	Bac + 4	6
	Bac + 4 et plus	3
	Ingénieurs et écoles	0

Formation à l'ENSTIMD des TIM recrutés en 1998 par concours externe		
Niveau de diplôme des 5 premiers au classement final	1	DUT
	2	Maîtrise
	3	DEA
	4	DEUG
	5	Licence
Niveau de diplôme des 5 derniers au classement final	N-4	Maîtrise
	N-3	Maîtrise
	N-2	Licence
	N-1	DUT
	N	Maîtrise

Annexe 13

Modèle d'évolution des agents doublement surdiplômés dans le corps des ACA

▪ Le modèle

Partant des conditions initiales en 1998 tirés du bilan social 1999 de la D.G.I., on incrémente, chaque année, les effectifs doublement surdiplômés à partir de l'évolution des paramètres de flux. Certains sont imposés par nos hypothèses ou par la structure actuelle des effectifs du corps des ACA (comme par exemple pour les départs à la retraite).

Le tableau suivant donne le descriptif du scénario 2.

Les effectifs en agents doublement surdiplômés (2xSD) sont donnés par la formule suivante :

$$H(\text{année } n+1) = H(\text{année } n) + (D(n)*E(n)) - (3*I(n)*F(n))$$

Les effectifs du corps sont données par

$$B(n+1) = B(n) + D(n) - F(n) - C(n)$$

A	B	C	D	E	F	H	I	J
Année	Stock total	Retraite	Recrut.	%2xSD	Promo int.	Stock 2xSD	[2xSD]	Ratio
1998	35000	500	800	50,0	300	1500	4,3%	5,00
1999	35000	550	850	47,5	300	1861	5,3%	6,20
2000	35000	550	850	45,0	300	2217	6,3%	7,39
2001	35000	600	900	42,5	300	2543	7,3%	8,48
2002	35000	600	900	40,0	300	2860	8,2%	9,53
2003	35000	750	1050	37,5	300	3146	9,0%	10,49
2004	35000	750	1050	35,0	300	3459	9,9%	11,53
2005	35000	900	1200	32,5	300	3738	10,7%	12,46
2006	35000	900	1200	30,0	300	4032	11,5%	13,44
2007	35000	1050	1350	27,5	300	4288	12,3%	14,29
2008	35000	1050	1350	25,0	300	4549	13,0%	15,16
2009	35000	1100	1400	22,5	300	4769	13,6%	15,90
2010	35000	1100	1400	20,0	300	4962	14,2%	16,54

Connaissant les valeurs des colonnes F et H, on peut calculer le ratio de rupture donné pour l'année n par le ratio $H(n)/F(n)$.

On constate que la valeur de rupture de 10,5 est atteinte dans cet exemple en 2003.

▪ Scénario de référence

Le scénario de référence est un scénario de statu quo. On considère que la décennie 2000 ne va pas voir de baisse substantielle du taux de doublement surdiplômés dans les reçus au concours externe, que les postes ouverts au concours interne ne vont pas évoluer et que les postes ouverts au concours externe vont permettre le maintien du nombre actuel d'agents ACA.

Dans ce cas-là, le taux de doublement surdiplômés passe de 4,3% du stock des ACA à 19,4%. Le point de rupture est atteint dès 2002. Dans cette optique, on comprend l'importance de réformes du système actuel.

Les valeurs suivantes sont celles du scénario de référence :

Année	Stock total	Retraite	Recrut.	%2xSD	Promo int.	Stock 2xSD	[2xSD]	Ratio
1998	35000	500	800	50.00%	300	1500	4.29%	5.00
1999	35000	550	850	50.00%	300	1861	5.32%	6.20
2000	35000	550	850	50.00%	300	2239	6.40%	7.46
2001	35000	600	900	50.00%	300	2606	7.45%	8.69
2002	35000	600	900	50.00%	300	2989	8.54%	9.96
2003	35000	750	1050	50.00%	300	3362	9.61%	11.21
2004	35000	750	1050	50.00%	300	3801	10.86%	12.67
2005	35000	900	1200	50.00%	300	4228	12.08%	14.09
2006	35000	900	1200	50.00%	300	4719	13.48%	15.73
2007	35000	1050	1350	50.00%	300	5198	14.85%	17.33
2008	35000	1050	1350	50.00%	300	5739	16.40%	19.13
2009	35000	1100	1400	50.00%	300	6267	17.90%	20.89
2010	35000	1100	1400	50.00%	300	6805	19.44%	22.68

▪ Scénario 2 : Influence de la baisse du taux de surdiplômés dans les reçus

Toutes choses égales par ailleurs, on modifie dans le scénario de référence l'évolution du taux de doublement surdiplômés dans les reçus au concours externe : celui-ci passe de 50% à 20% entre 1999 et 2010, ce qui nous semble être un scénario relativement optimiste du fait de la composante structurelle du phénomène de surdiplôme.

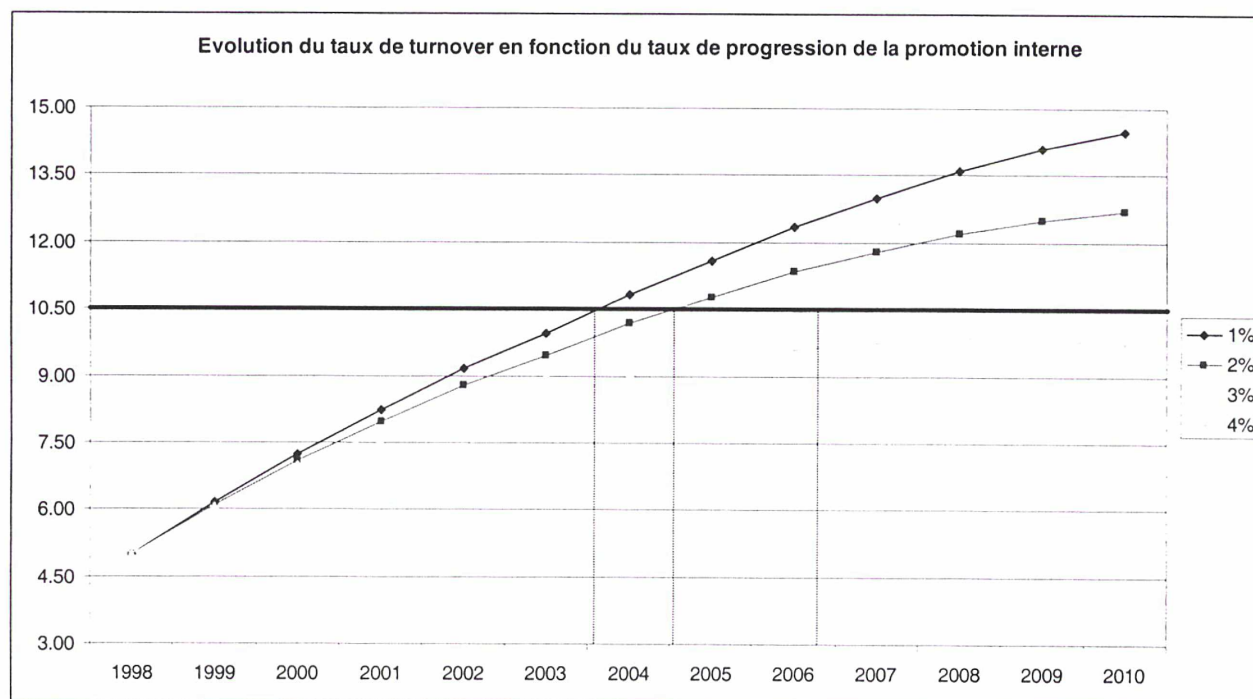
Dans ce scénario, on passe de 4.3% de doublement surdiplômés dans le stock des agents ACA à 14.2%. Malgré cette amélioration par rapport au scénario de référence, le point de rupture est situé en 2003 (les valeurs sont celles du premier tableau de cette annexe). Cela est dû à un effet d'inertie entre le moment de la titularisation des agents et leur départ par promotion interne.

On peut donc en conclure qu'une simple réduction, même drastique, du taux de doublement surdiplômés dans les reçus au concours, ne résoudra pas le problème de rupture à moyen terme.

▪ Scénarii 3.1, 3.2, 3.3 et 3.4 : Influence de la promotion interne

Augmenter la promotion interne permet d'extraire un certain nombre de doublement surdiplômés du corps d'accueil. Par rapport au scénario 2, on augmente le nombre de places ouvertes au concours interne de 1% par an (scénario 3.1), de 2% par an (scénario 3.2), de 3% par an (scénario 3.3) et de 4% par an (scénario 3.4).

L'évolution du ratio est présentée dans le graphe suivant. La rupture est atteinte en 2004 pour le scénario 3.1, en 2005 pour le scénario 3.2, en 2006 pour le scénario 3.3 et n'est pas atteinte pour le scénario 3.4.



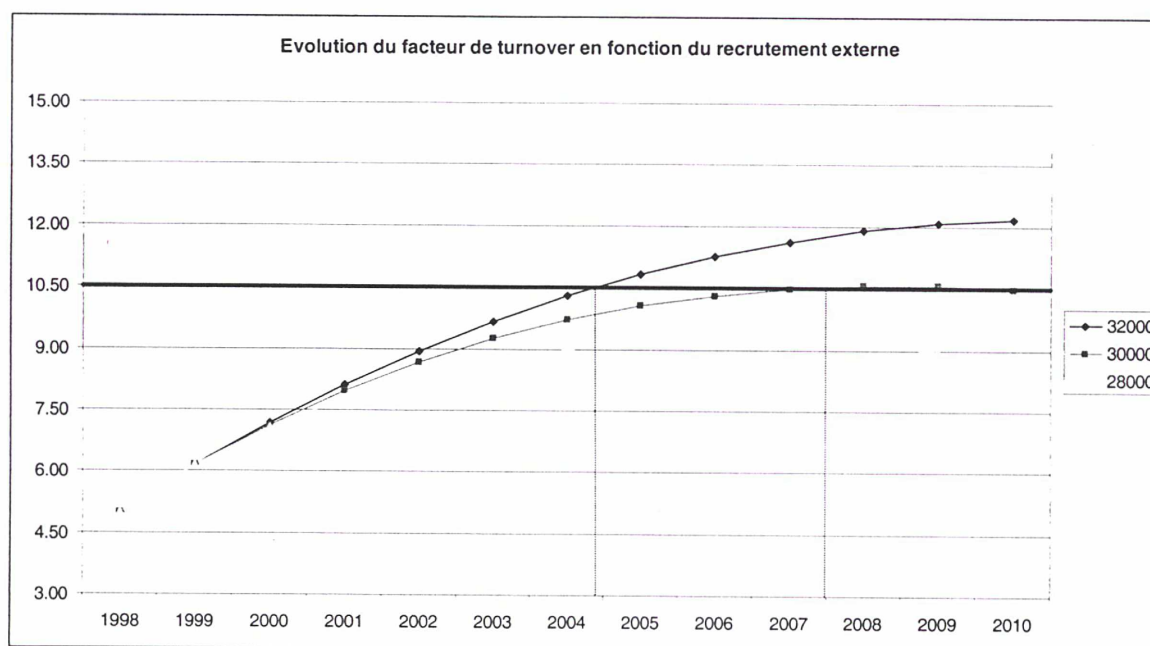
Il faut remarquer que l'augmentation du nombre de places offertes au concours interne influence doublement le ratio de turnover. D'une part, elle diminue le nombre de doublement surdiplômés puisqu'un plus grand nombre est promu dans le corps supérieur, et d'autre part, elle augmente par définition les perspectives de carrières puisqu'un plus grand nombre de places sont offertes.

Notons néanmoins que nous n'avons pas tenu compte dans ce calcul des statuts particuliers du corps des agents des impôts qui stipulent que le taux d'agents promus par concours interne ne doit pas dépasser 40% des postes ouverts à l'ensemble des concours de recrutement de ce corps.

En conclusion, on comprend que la politique de promotion interne est un levier essentiel de la gestion du nombre d'agents doublement surdiplômés dans les corps de catégorie C et B. Néanmoins, dans ce scénario, la rupture n'est pas atteinte si le taux de croissance annuel de la promotion interne est de 4%, ce qui est un taux élevé.

▪ **Scénario 4.1, 4.2 et 4.3 : Influence du recrutement externe**

Nous avons néanmoins vu que les effectifs du corps des ACA allaient probablement diminuer du fait du glissement des missions d'exécution vers des missions de conseil au sein de la DGI. Le stock des ACA en 1998 s'établit à environ 35000 agents. On envisage, à partir du scénario 3, de diminuer ces effectifs jusqu'à 32000 agents (scénario 4.1), 30000 agents (scénario 4.2) et 28000 agents (scénario 4.3) à horizon 2010 en jouant sur le volume de recrutement externe.



Pour éviter la rupture dans les conditions utilisées ici, on doit abaisser la population du corps en question de 35000 agents à 30000 agents sur 10 ans.