1.2 Faire évoluer sa carrière dans la fonction publique de l'État par les concours internes, examens professionnels et titularisations

Nunzia Bounakhla
DGAFP[1]

Entre 2003 et 2006, dans la fonction publique de l'État (FPE), 88 355 agents ont bénéficié des concours internes et les examens professionnels), ainsi que des plans de titularisation en vigueur. Ces procédures de promotion interne permettent à la fois à des agents peu diplômés de progresser, à des agents surdiplômés par rapport à leur catégorie hiérarchique d'entrée de valoriser leur niveau de qualification, et d'une manière générale, de donner toute sa signification à la logique de carrière et de progression des agents vers des niveaux d'emploi et de responsabilité plus élevés, en fonction de la reconnaissance de leurs aptitudes et de leur valeur professionnelle.

Chiffres-clés

16 281 lauréats aux concours internes et examens professionnels dans la FPE en 2006.

1 admis pour **8** candidats.

33 148 personnes titularisées entre 2001 et 2006.

Si le nombre de postes offerts à la sélection interne est en baisse depuis 2003, les candidats demeurent nombreux (141 011 candidats présents en 2006 pour les concours internes et examens professionnels), provenant principalement des titulaires de la FPE. En outre, les femmes se présentent en nombre et comptent pour 59 % des lauréats en 2006. Les sélections internes sont centrées sur l'accès à la catégorie A (53 % en 2006), notamment pour les professions de l'enseignement. Enfin, 33 148 personnes ont été titularisées entre 2001 et 2006.

Si les concours de type externe permettent l'arrivée dans la fonction publique de l'État de nouveaux agents extérieurs à l'administration, les sélections internes – concours interne et examen professionnel – sont des leviers de promotion qui rendent possibles les évolutions de carrière par changement de grade ou de corps.

Le principe de la fonction publique de carrière se traduit par l'aménagement, pour chaque corps de fonctionnaires, de la possibilité :

- d'un **avancement de grade :** la plupart des corps comportent plusieurs grades, correspondant à un niveau de responsabilité croissant. Les procédures d'avancement de grade reposent sur le principe d'une sélection au vu de la valeur professionnelle des agents, qui est appréciée soit directement par l'administration employeuse (« au choix »), soit après un examen ou un concours professionnel ;
- d'une **promotion dans un corps supérieur :** tout fonctionnaire a d'abord la possibilité de se présenter aux concours internes, et peut aussi, au bout d'un certain nombre d'années de services, se porter candidat, dans son propre ministère, aux procédures de sélection interne dans certains corps relevant de la même filière professionnelle. Outre l'aspect « promotion sociale », ces procédures de promotion interne, qui reposent elles aussi sur l'appréciation de la valeur professionnelle « au choix » ou après un examen professionnel ou un concours interne, permettent à l'administration de disposer d'une source de recrutement interne parmi les fonctionnaires expérimentés aptes à évoluer vers des fonctions de niveau supérieur.

Ces deux types de sélections sont proposés aux agents en activité ayant déjà accompli une durée de service déterminée par le statut particulier du corps concerné. En ce qui concerne les **examens professionnels,** ils s'appuient sur l'évaluation et la prise en compte des compétences et de l'expérience du fonctionnaire, acquises dans le cadre de ses fonctions.

1 DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Le dispositif de titularisation des personnels en situation précaire prévu par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 a défini un plan de résorption de l'emploi précaire sur cinq ans au moyen de concours réservés, d'examens professionnels et de recrutements sans concours qui permettent de titulariser, par liste d'aptitude, des agents de catégorie C classés en échelle 2 de rémunération

La titularisation a permis, ponctuellement, à des agents contractuels d'intégrer des corps de fonctionnaires. Ces agents, déjà en activité au sein des administrations, peuvent également participer aux concours internes sous condition de durée de service.

Les postes offerts à la sélection interne sont en baisse depuis 2003

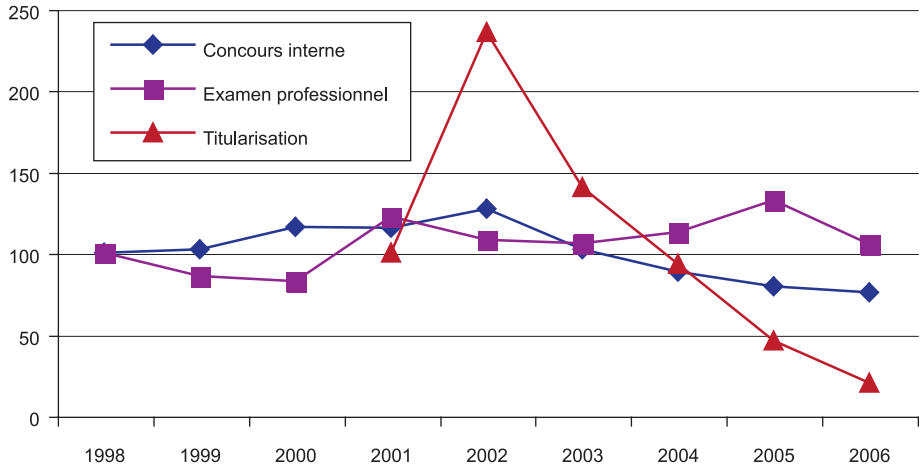
La baisse observée du recrutement aux concours externes trouve son corollaire dans les concours internes. Les évolutions sont sensiblement similaires : après plusieurs années de progression, l'année 2003 amorce une chute (- 19,6 %), qui se prolonge à un rythme plus lent jusqu'en 2006 (-5 %), année où le niveau de postes offerts est le plus bas depuis quinze ans.

Les examens professionnels, dont les contingents étaient restés stables jusqu'en 2005, les voient diminuer brutalement de 20,3 %, entre 2005 et 2006.

Ces évolutions sont à resituer dans le contexte des mesures de correction prises à partir de 2006 (dans le cadre des relevés de conclusion de juin 2006, « accords Jacob »), afin d'introduire de manière plus systématique des mécanismes plus souples et dérogatoires de fixation des taux de promotion interne, y compris par le recours à des clauses de sauvegarde de nature à assurer un flux de promotions internes même en cas de réduction du volume de recrutements externes.

Graphique D 1.2-1 : Évolution du nombre de lauréats aux concours internes, examens professionnels et titularisation entre 1998 et 2006 (base 100 en 1998)

(en %)



Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Avec la fin de l'opération de titularisation en 2006, les deux voies traditionnelles de sélection interne retrouvent leurs positions respectives, soit 81,8 % et 17,5 % des recrutés. Entre 2001 et 2006, le plan de titularisation avait diversifié les modes d'accès en ciblant d'autres candidats potentiels, à savoir les agents contractuels.

Tableau D 1.2-1 : Part des différents types d'accès par voie interne aux emplois de la fonction publique de l'État de 2003 à 2006

	2003		2004		2005		2006	
	Nombre de lauréats	Part (en %)	Nombre de lauréats	Part (en %)	Nombre de lauréats	Part (en %)	Nombre de lauréats	Part (en %)
Concours interne	18 022	63,4	15 596	66,0	13 980	69,8	13 317	81,8
Examen professionnel	2 860	10,1	3 041	12,9	3 572	17,9	2 844	17,5
Titularisation	7 538	26,5	4 996	21,1	2 469	12,3	120	0,7
Total interne	**28 420**	**100,0**	**23 633**	**100,0**	**20 021**	**100,0**	**16 281**	**100,0**

Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Les recrutés sur concours externes peuvent valoriser leurs diplômes grâce aux procédures d'avancement interne

Les concours internes s'adressent aux agents en activité, sans condition de diplôme. De ce fait, les candidats de tous niveaux de diplôme peuvent se présenter à tous les concours, y compris ceux de catégorie A, la seule condition étant la durée d'activité.

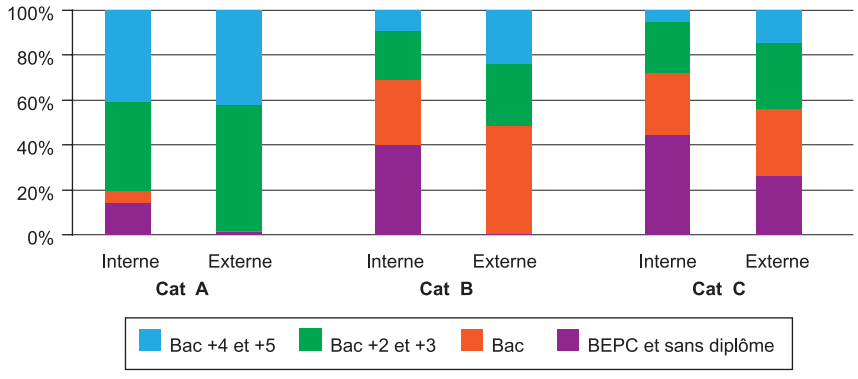
En 2006, les candidats aux concours internes de catégorie A étaient 20 % à n'avoir que le bac ou un diplôme inférieur au bac (contre moins de 2 % des candidats par la voie externe).

L'écart est encore plus important pour les concours de catégorie B : en interne, 40 % des candidats ont le niveau brevet des collèges ou n'ont pas de diplôme, et 29 % ont simplement le bac.

Cette voie ouvre un champ plus large aux bacheliers, mais aussi aux moins diplômés, et représente une véritable opportunité de progression professionnelle et de promotion sociale.

Par ce biais, l'administration prend en compte l'expérience professionnelle des agents et leur offre ainsi la possibilité de valoriser leurs compétences et leur aptitude à exercer des fonctions à plus forte responsabilité.

Graphique D 1.2-2 : Comparaison du profil des candidats aux concours externe et interne en 2006 selon le niveau de diplôme



Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Si les agents plus faiblement diplômés peuvent ainsi progresser, les candidats surdiplômés recrutés par concours externe sur des postes à plus faible niveau de responsabilité peuvent également faire reconnaître leur niveau d'études par ce biais. Ainsi, ils sont 29 % de bacheliers et 9 % titulaires d'un bac + 4 ou + 5 à accéder en interne aux postes de catégorie B. Pour l'essentiel, ils appartenaient jusqu'alors à un corps de catégorie C ou à un autre corps de catégorie B.

De même les lauréats aux concours internes des corps de catégorie A sont 28 % à avoir le niveau bac+4 et 19 % le niveau bac+5. Pour l'essentiel, ils étaient contractuels (15 % des lauréats en A) ou ils appartenaient à un corps de catégorie B ou à un autre corps de catégorie A.

Tableau D 1.2-2 : Répartition des candidats recrutés selon leur origine en 2006

	Catégories des postes à pouvoir			
	A	B	C	Total
Titulaires de catégorie A	2 985	99	0	3 084
Titulaires de catégorie B	4 112	1 675	1	5 788
Titulaires de catégorie C	47	1 690	1 115	2 852
Agents contractuels	1 291	234	430	1 955
Agents fonction publique territoriale	49	8	34	91
Agents fonction publique hospitalière	13	3	4	20
Candidats extérieurs	0	0	0	0
Origine inconnue	164	1 669	658	2 491
Total	**8 661**	**5 378**	**2 242**	**16 281**
Dont candidats de l'Union européenne	*89*	*7*	*8*	*104*

Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation

Les agents de l'État se présentent toujours nombreux aux sélections internes

Tous les ministères organisent des concours internes, et les agents y participent en grand nombre. Alors que les postes proposés ont diminué régulièrement entre 2002 et 2006 (- 38 % sur quatre ans), le nombre des agents présents au concours n'a pas baissé dans les mêmes proportions (- 6 %), ce qui a augmenté la sélectivité de plus de trois points (de 6 à 9,1). On entend par sélectivité le rapport du nombre des candidats présents sur le nombre d'admis.

Ce type de sélection pour l'accès à un poste hiérarchiquement supérieur demeure donc attractif pour ceux qui souhaitent évoluer dans leur carrière.

Quant aux examens professionnels, après être restée stable de 2002 à 2005, leur sélectivité s'accroît en 2006 : en effet, le nombre de postes offerts diminue plus vite que le nombre de candidats.

Tableau D 1.2-3 : Nombre de postes offerts et de participants aux concours interne et examen professionnel de 2002 à 2006

	Concours interne			Examen professionnel		
	Postes offerts	Nombre de présents	Taux de sélectivité (en %)	Postes offerts	Nombre de présents	Taux de sélectivité (en %)
2002	23 116	126 871	6,0	3 645	20 663	7,0
2003	18 927	122 841	7,2	3 349	18 709	6,5
2004	16 391	117 801	7,8	3 746	19 282	6,0
2005	14 960	117 164	8,6	4 317	25 802	7,0
2006	14 164	118 540	9,1	3 251	22 471	7,9

Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Encadré 1
Les femmes occupent une part importante parmi les lauréats des promotions internes

En 2006, les femmes représentent 61 % des candidats et 59 % des lauréats. Plus nombreuses aux sélections en catégorie A (60 %) et C (71 %), elles représentent 50 % des lauréats aux concours internes de catégorie B.

En catégorie A, elles sont quatre fois plus nombreuses que les hommes à être reçues au concours de professeurs des écoles (2 302 femmes pour 610 hommes) et deux fois plus nombreuses à celui de professeur certifié (529 femmes reçues pour 288 hommes). En catégorie C, elles postulent en grand nombre pour occuper des emplois d'adjoints administratifs : 846 femmes ont été recrutées en interne en 2006 pour seulement 120 hommes. Par ailleurs, 154 adjoints techniques de recherche et formation recrutés sont des femmes pour 72 hommes.

En catégorie B, les femmes sont reçues majoritairement sur les postes de contrôleur des impôts (140 femmes pour 82 hommes), et surtout sur ceux de secrétaire administratif (308 femmes pour seulement 46 hommes).

Des promotions internes centrées sur l'accès à la catégorie A et aux professions de l'enseignement

Sur l'ensemble des sélections internes de 2006, 53 % concernent des promotions en catégorie A, 33 % en catégorie B et 14 % en catégorie C.

Parmi les lauréats, 72 % étaient des candidats déjà en poste dans la fonction publique de l'État en qualité de titulaires, et 12 % étaient contractuels. À ce stade, les fonctions publiques territoriale et hospitalière fournissent un nombre extrêmement faible de candidats aux concours internes de la fonction publique de l'État, à savoir moins de 1 % pour les deux.

Parmi les 8 661 agents promus en catégorie A, plus de la moitié concerne l'enseignement (55 %), à l'image du poids des enseignants dans les effectifs des agents de l'État. Ainsi 2 912 professeurs des écoles ont été recrutés par voie interne, 750 agrégés, 817 certifiés et 263 professeurs de lycées professionnels. Parmi les lauréats, aux postes d'enseignants de l'éducation nationale, 56 % étaient agents titulaires de catégorie B. Il faut noter ici que, pour les corps d'enseignant, les concours internes ne sont pas réservés à une catégorie particulière de personnels puisque tout agent (titulaire ou non) de la fonction publique de l'État et des collectivités territoriales qui a au moins trois ans d'ancienneté peut passer un concours pour devenir enseignant.

Tableau D 1.2-4 : Répartition par catégorie des recrutés par voie interne

	Postes offerts	Présents	Recrutés	*dont recrutés non-titulaires*	Taux de sélectivité (en %)
A	**9 107**	**69 490**	**8 661**	***1 291***	**8,0**
dont enseignement	*5 240*	*35 905*	*4 844*	*1 048*	*7,2*
dont professeur des écoles	*3 184*	*4 503*	*2 912*	*97*	*1,5*
dont professeur agrégé	*760*	*11 990*	*750*	*0*	*15,9*
dont professeur certifié	*865*	*12 015*	*817*	*659*	*13,9*
B	**6 005**	**45 397**	**5 378**	***234***	**8,5**
dont enseignement	*50*	*158*	*50*	*50*	*3,2*
C	**2 359**	**26 681**	**2 242**	***430***	**13,2**
Total	**17 471**	**141 568**	**16 281**	***1 955***	**8,8**

Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

En outre, les postes de direction (700) et d'inspection de l'Éducation nationale (124), d'inspecteur des impôts (100), d'ingénieur études et de fabrication de la Défense (339) ou encore d'attachés issus des Instituts régionaux d'administration (262) constituent les contingents les plus importants.

Dans la catégorie B, l'État promeut en interne essentiellement vers le corps des gardiens de la paix (1181 lauréats), mais aussi des secrétaires d'administration scolaire et universitaire (354), des contrôleurs du Trésor (286), des techniciens de recherche et de formation du ministère de l'Éducation nationale (174) ou encore des contrôleurs des impôts (222). La promotion en catégorie B se fait majoritairement par examen professionnel.

La catégorie C quant à elle, a recruté en interne essentiellement des adjoints administratifs (966), adjoints techniques de recherche et de formation à l'éducation nationale (226) ou encore des premiers surveillants dans l'administration pénitentiaire (98).

Ces évolutions globales intègrent en fait des effets de structures importants, masquant ainsi les dynamiques à l'œuvre au sein de chaque catégorie ou corps concerné. Chaque corps a en effet ses propres besoins de renouvellement (déterminés notamment en fonction de sa pyramide des âges), mais aussi ses propres règles de recrutement et d'avancement.

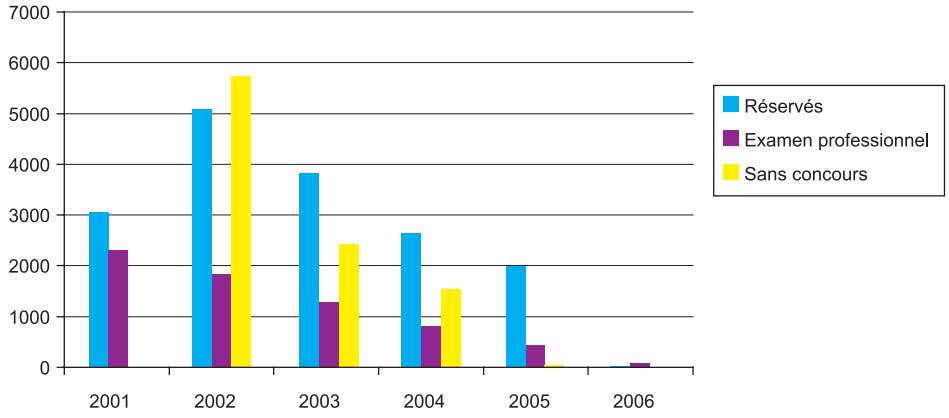
33 148 agents ont été titularisés entre janvier 2001 et janvier 2006

Outre les concours internes et les examens professionnels, d'autres dispositifs de sélection interne ont été créés ponctuellement, visant le plus souvent à intégrer des personnels contractuels.

Ainsi les agents non titulaires de l'État recrutés par contrat de droit public à titre temporaire, ayant exercé des missions dévolues aux agents titulaires, ont pu bénéficier d'une procédure de titularisation prévue par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001.

Il s'agit d'un plan mis en place pour une durée de cinq ans, de janvier 2001 à janvier 2006, afin de favoriser l'accès sous certaines conditions, notamment de diplôme et de durée d'exercice, des non-titulaires aux corps de fonctionnaires.

Graphique D 1.2-3 : Part de chacune des trois voies d'accès à la titularisation

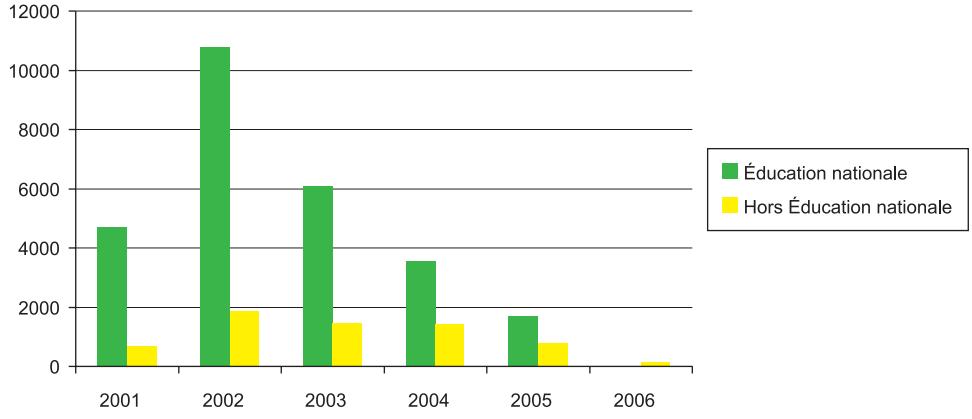


Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Au total ce dispositif a permis de titulariser 23 387 agents par concours réservés et examens professionnels et 9 757 personnes au moyen de recrutements sans concours (par liste d'aptitude, des agents de catégorie C classés en échelle 2 de rémunération).

Les premières opérations de titularisation ont été mises en place début 2001 aux ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture. 5 373 personnes ont alors bénéficié de cette mesure : 4 704 enseignants à l'Éducation nationale et 669 personnes à l'Agriculture dont une soixantaine de secrétaires administratifs (catégorie B).

Graphique D 1.2-4 : Part de l'Éducation nationale dans la titularisation de 2001 à 2006



Source : enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

1 Les parcours professionnels dans les trois fonctions publiques

À partir de 2002, tous les ministères ont mis en route un plan de résorption de l'emploi précaire, ce qui a conduit à la titularisation de 12 652 personnes, dont plus de la moitié en catégorie C. À eux seuls, les ministères de l'Éducation nationale et de l'Agriculture ont titularisé 4 350 enseignants. Les recrutements sans concours ont été effectués pour l'essentiel à l'Éducation nationale ; pour le reste, ce sont les ministères de l'Emploi, de la Défense de la Justice et de l'Équipement qui ont titularisé alors une centaine d'agents, toutes catégories confondues.

En 2003 et 2004, les titularisations se sont poursuivies mais à un rythme ralenti : 7 538 titularisations en 2003 et seulement 4 996 en 2004. Enfin en 2005 et début 2006, la dernière année de son application, 2 589 personnes sont devenues fonctionnaires dans ce cadre, soit moitié moins qu'en 2004.

Au final, sur cinq ans le bilan de ce dispositif s'établit à 33 148 titularisations, dont 81 % pour l'Éducation nationale.

Tableau D 1.2-5 : Bilan définitif de la titularisation comme voie d'accès, mise en œuvre de janvier 2001 à janvier 2006

	Concours réservés	Examens professionnels	Recrutements sans concours	Total
2001				
Éducation nationale	2 473	2 231		4 704
Hors Éducation nationale	593	76		669
Total 2001	**3 066**	**2 307**		**5 373**
2002				
Éducation nationale	3 860	1 791	5 148	10 799
Hors Éducation nationale	1 225	34	594	1 853
Total 2002	**5 085**	**1 825**	**5 742**	**12 652**
2003				
Éducation nationale	2 604	1 253	2 221	6 078
Hors Éducation nationale	1 223	38	199	1 460
Total 2003	**3 827**	**1 291**	**2 420**	**7 538**
2004				
Éducation nationale	1 409	715	1 438	3 562
Hors Éducation nationale	1 235	100	99	1 434
Total 2004	**2 644**	**815**	**1 537**	**4 996**
2005				
Éducation nationale	1 295	386	0	1 681
Hors Éducation nationale	698	43	43	784
Titularisation Le Pors				4
Total 2005	**1 993**	**429**	**43**	**2 469**
2006				
Éducation nationale	0	0	0	0
Hors Éducation nationale	20	85	15	120
Total 2006	**20**	**85**	**15**	**120**
Total 2001 à 2006	**16 635**	**6 752**	**9 757**	**33 148** *

*33 144 auquel s'ajoutent 4 titularisations au titre de la loi Le Pors (84-16) du 11 janvier 1984 (régularisations tardives)

Source : enquête annuelle Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Bibliographie

- « L'emploi public sous l'angle de la diversité », sous la coordination de Catherine Zaidman, Vue d'ensemble n°1-4, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique vol. 1, Faits et chiffres 2006-2007*.
- Salah Idmachiche et Marie Rey, « Les parcours professionnels dans les trois fonctions publiques, Annexe 1 : des promotions de carrière significatives dans la fonction publique de l'État », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique vol. 1, Faits et chiffres 2006-2007*.
- Olivier Monso, « Changer de groupe social en cours de carrière », *Insee Première* n°1112, décembre 2006.
- « Les mobilités en début de vie professionnelle », Cereq, *Bref* n°216, février 2005.
- Salah Idmachiche, « Les mobilités des agents civils des ministères » Dossier n° 1- *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique vol. 1, Faits et chiffres 2007-2008.*