

Les surdiplômés dans l'Administration

**Au cours de la dernière décennie,
l'Etat a massivement recruté des jeunes
surdiplômés. Certains y voient
les stigmates du fléau du chômage.**

**D'autres y discernent les dérives
d'une administration élitiste.**

**Tous dénoncent les dysfonctionnements
de notre Fonction publique. Un mémoire
d'ingénieurs des Mines montre toutefois
que le phénomène de surdiplôme n'est
un problème que pour les plus fortement
surdiplômés, qui pourraient provoquer
une crise au sein de la Fonction publique.**

L'enjeu est alors la refonte du recrutement.

Le recrutement d'agents surdiplômés n'est pas un fait nouveau pour l'Administration. Traditionnellement, durant les années de creux économique, le nombre et le niveau de formation des candidats aux concours administratifs augmentent. Faute de débouchés dans le secteur privé, on trouve parmi ces candidats des personnes qui semblent a priori surqualifiées pour les emplois convoités. Ils raflent alors la majorité des postes ouverts. Mais l'émoi des gestionnaires publics face à ce phénomène retombe dès la reprise économique. Le phénomène de surdiplôme serait donc fluctuant avec la conjoncture économique. Notre mémoire de fin d'études au Corps des mines¹ montre cependant que le phénomène est plus structurel qu'on ne le croit.



Quelles en sont les conséquences pour les individus et l'Administration ? Nous montrerons que les agents dont le niveau de formation n'excède que de deux ou trois ans le niveau statutaire requis ne sont pas en situation anormale au regard du secteur privé. Ces agents ne créent pas par la suite de problèmes individuels ou organisationnels, sans être pour autant les vecteurs d'une modernisation de la Fonction publique qu'on aurait pu espérer. En revanche les fortement surdiplômés - quatre ans de formation et plus au-delà du niveau statutaire - pourraient poser problème à terme, leur arrivée en masse induisant une saturation du système de gestion des carrières.

Une définition statutaire pour mesurer l'ampleur du phénomène

Le vocable "surdiplômé" renvoie à l'idée de dépassement d'une norme. Effectivement, le niveau statutaire minimum de recrutement des fonctionnaires (brevet pour les agents de catégorie C, baccalauréat pour la catégorie B et licence pour la catégorie A) fonctionne comme référence tacite. Un surdiplômé est alors un agent dont le diplôme lui aurait permis de présenter un concours de catégorie immédiatement supérieure. Cette définition exclut donc les agents de catégorie A de notre étude². De plus, lorsqu'un agent de catégorie C possède au moins une licence, nous considérons qu'il est "doublement surdiplômé". C'est le cas par exemple d'un DESS en droit occupant un emploi de secrétaire administrative (catégorie C). Par extension, ceux qui ne sont pas doublement surdiplômés seront "simples surdiplômés". Les autres seront dits "diplômés statutaires".

Le phénomène est bien réel : pour les concours externes de la Fonction publique d'Etat (FPE) organisés en 1998, 52 % des reçus en catégorie C et 61 % en catégorie B étaient surdiplômés ; 15 % des reçus en catégorie C étaient même doublement surdiplômés. Mais les différents corps de la FPE ont un comportement hétérogène face au surdiplôme. Pour les reçus " 1998 " des cinq principales familles de corps de catégorie C³, le taux de surdiplômés varie de 13 % à 95 %. Cette hétérogénéité est liée à la taille du recrutement et à l'attractivité de l'administration concernée. Plus le nombre de postes est important, moins le recrutement est sensible au surdiplôme. En effet, les concours les plus importants en nombre de postes ouverts sont aussi les moins sélectifs⁴, et plus le taux de sélectivité d'un concours est élevé, plus le nombre d'admis surdiplômés est grand. C'est dû à un effet d'assiette - plus il y a de surdiplômés dans les présents, plus il y en a dans les admis - et au format académique des concours qui privilégient ainsi le savoir. Enfin, plus une administration est prestigieuse - attributions du corps, niveau attendu des primes, possibilités de promotion et de rapprochement géographique -, plus le taux de surdiplômés aux niveaux B et C est important : les Affaires étrangères recrutent plus de surdiplômés que les Impôts, qui en recrutent plus que l'Éducation nationale⁵.

Des origines conjoncturelles et structurelles

Le nombre d'agents surdiplômés a explosé au cours de la décennie 1990 (figure 1). Cela est tout d'abord lié à la dégradation de la conjoncture économique. La corrélation du taux de chômage des diplômés et du taux de surdiplômés à certains concours de la FPE est nette (figure 2). Mais ce phénomène n'est pas uniquement lié à la conjoncture. Entre 1990 et 1997, les sortants du système éducatif au niveau baccalauréat et licence ont augmenté respectivement de 60 % et de 80 %. Dans certaines filières⁶, cet accroissement est sans commune mesure avec les débouchés dans le secteur concurrentiel et entretient un vivier de surdiplômés structurels qui se tournent vers les emplois publics.

La production de diplômés a donc atteint, par contrecoup, un niveau incompatible avec le marché des emplois administratifs. Il existe donc désormais un surdiplôme de structure. Ainsi, pour les années 1998 et 1999, malgré la reprise économique, le taux de surdiplômés n'a que peu diminué dans les reçus en catégorie B du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Le taux de surdiplômés dépend des modalités de recrutement

Le taux de surdiplômés est influencé par le type du concours et la nature des épreuves.

Tout d'abord, régionaliser les concours réduit le taux de surdiplômés : ils sont moins sélectifs que les concours nationaux et leur clause spécifique de dépendance géographique va contre la mobilité géographique recherchée par certains surdiplômés.

Les concours professionnalisés, par le biais d'épreuves de mises en situation produisent également moins de surdiplômés. La professionnalisation permet aux jurys d'opérer une meilleure part des choses entre savoir, savoir-faire et savoir-être et de favoriser les diplômés statutaires motivés et possédant les qualités requises.

La nature des épreuves influence largement celle des admis. Par exemple, l'une des épreuves d'admissibilité du concours des contrôleurs des impôts n'ouvre le choix qu'à quatre options : mathématiques, droit, comptabilité/gestion ou géographie. In fine, 80 % des surdiplômés reçus sont issus des quatre filières universitaires correspondantes.

Enfin l'académisme des concours est à l'origine du recrutement de nombreux surdiplômés issus de filières généralistes. Les concours de la FPE consistent généralement en une phase de pré-admissibilité par QCM, une phase écrite d'admissibilité et une phase orale d'admission. La structure des reçus par niveau de diplôme est bien souvent acquise à l'issue des épreuves d'admissibilité (figure 3). L'épreuve d'admission ne modifie alors qu'à la marge la répartition par niveau de diplôme obtenu après les épreuves écrites.

Le simple surdiplômé n'a rien d'extraordinaire

La société considère implicitement qu'il doit exister une relation univoque entre le niveau de diplôme d'un individu et celui de son emploi. Le surdiplômé est alors considéré comme une victime. Pourtant, aujourd'hui, le niveau d'emploi du simple surdiplômé n'a rien d'anormal par rapport au secteur privé : en comparant des métiers analogues dans le secteur privé ou concurrentiel et dans la Fonction publique, nous avons constaté que pour un type d'emploi donné, le niveau de formation est le même quel que soit le secteur d'emploi. Symétriquement, pour un même diplôme, les chiffres de l'INSEE⁷ et nos investigations montrent que le niveau de l'emploi est le même dans l'Administration et le privé. Cette situation n'est pas surprenante : l'élévation du niveau de formation de la population modifie la relation qui unit formation et emploi. À l'échelle "emplois d'exécution/ emplois intermédiaires / emplois de cadre" associée

FIGURE 1

Evolution du taux de surdiplômés pour deux corps de la Fonction publique d'Etat (DS = diplômé statuaire ; 1xSD = simple surdiplômé ; 2xSD = doublement surdiplômé)

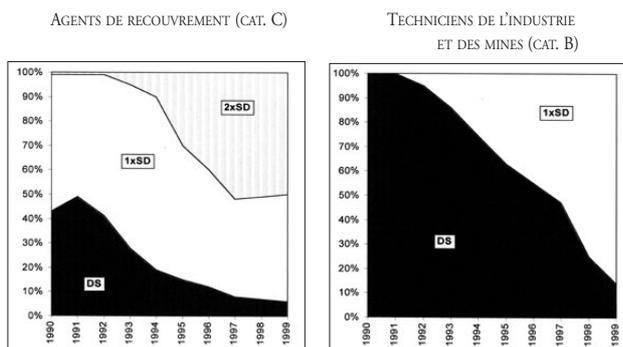
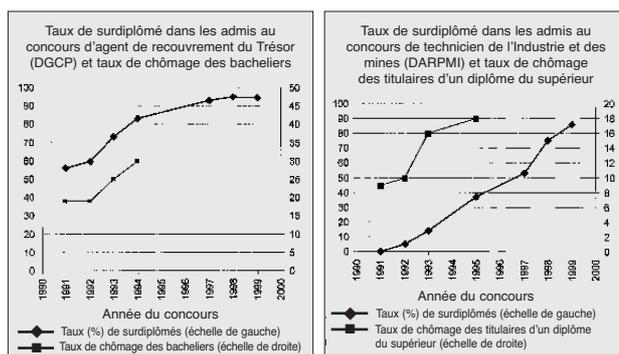


FIGURE 2
Corrélation entre le taux de surdiplômés de certains concours de la Fonction publique d'Etat et le taux de chômage des cohortes "diplômés statutaires" correspondantes



La société considère implicitement qu'il doit exister une relation univoque entre le niveau de diplôme d'un individu et le niveau de son emploi. Le surdiplômé est alors considéré comme une victime.



historiquement à l'échelle "Brevet / Bac / Bac+3" doit être associée aujourd'hui à l'échelle "Bac / Bac+2 ou +3 / Bac+5".

Ce glissement s'oppose à la stabilité des statuts de la Fonction publique. Ceux-ci, écrits au sortir de la Seconde guerre mondiale, ont figé la relation entre diplôme et niveau d'emploi. En 1950, seulement 5 % d'une cohorte accédait au baccalauréat, et pouvait prétendre à un poste de catégorie B. Pour conserver aujourd'hui ce pourcentage, il faudrait n'ouvrir les postes de catégorie B qu'aux diplômés du troisième cycle. Le surdiplôme dans la Fonction publique vient donc plus de la constance des niveaux statutaires de recrutement dans un environnement évolutif, et du sentiment que ce décalage entre niveau statutaire et niveau effectif crée une injustice, que de dysfonctionnements du marché de l'emploi.

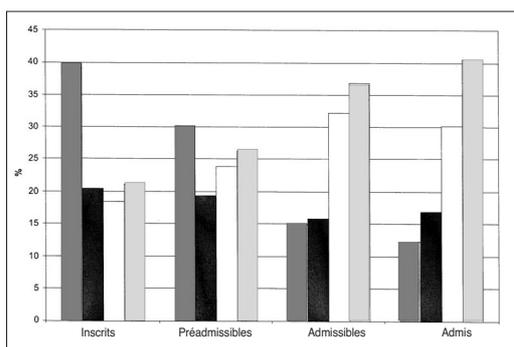
La situation de surdiplômé peut relever d'un choix

Le surdiplôme relève d'un choix à court terme et, souvent, d'une stratégie à moyen terme : obtenir facilement un emploi et profiter après quelques années des "ascenseurs internes" de la Fonction publique (promotion ou mobilité géographique).

En effet, le surdiplômé a plus de chances qu'un statutairement diplômé de réussir un concours interne de recrutement vers une catégorie supérieure. 80 % des admis statutairement diplômés en 1989 dans le corps des agents de constatation et d'assiette (catégorie C) sont encore dans leur catégorie d'origine en 1999 alors que seuls 25 % des admis doublement surdiplômés le sont encore. 30 % de ces derniers sont arrivés en catégorie A. Ils ne sont donc plus surdiplômés.

La même démarche s'applique aux mutations géographiques. Le recrutement dans l'Administration est un moyen pour certains d'assurer à terme un "retour au pays" salarié. C'est parce que cette logique est contrecarrée dans les concours déconcentrés que ceux-ci sont moins sujets à la présence de surdiplômés.

FIGURE 3
Répartition des candidats en fonction de leur niveau de diplôme à chaque étape du concours de recrutement des agents de recouvrement du Trésor de 1998



Le simple surdiplômé n'est ni un problème, ni une chance pour l'Administration

Le retour que nous tirons de nos entretiens avec des gestionnaires de terrain est simple : le simple surdiplômé n'est pas particulièrement malheureux. De plus, des expériences locales montrent qu'au sein d'un collectif de travail, la norme du diplôme peut être remplacée par d'autres échelles de valeur. Par exemple, un service d'une Trésorerie générale est organisé autour de "portefeuilles clients", hiérarchisés en fonction de leur complexité. La reconnaissance qu'en tirent les agents qui se les voient confier

dépasse les clivages de diplômés. Mais tous les responsables jouent-ils sur ces marges de manœuvre pour motiver les agents ? De gros progrès restent sans doute à faire pour développer les compétences des gestionnaires en matière de gestion ressources humaines⁸.

Le surdiplômé fait-il profiter son service de ses capacités ? Nous avons interrogé des responsables départementaux de l'Administration sur l'implication des surdiplômés dans trois domaines d'initiatives locales : les cellules informatiques, l'animation de la formation interne et les bonnes pratiques mises en place par les agents puis généralisées au service. Une trentaine de réponses nous ont été transmises et il apparaît que le surdiplômé n'est pas particulièrement un levier de changement.

Surdiplômé ne veut pas nécessairement dire surqualifié

Notre étude montre que l'emploi systématique des agrégats de l'Éducation Nationale - "bac", "bac+2", "bac+5" - prête aussi à confusion parce que les surdiplômés ne sont pas forcément surqualifiés. Ainsi, pour le concours 1997 des agents de catégorie B des impôts, le taux de réussite des bacheliers du groupe général est plus élevé que celui des maîtrises de psychologie et de sociologie. Par contre, celui des licenciés de sciences dures était quatre fois meilleur que celui des maîtrises de psychologie et de sociologie.

Ce constat est intuitif : un DESS de gestion est probablement surqualifié dans le corps des agents de recouvrement du Trésor, mais il est difficile de croire qualifié un DEA de chimie quantique.

Les doublement surdiplômés : une bombe à retardement ?

Les doublement surdiplômés se vivent en revanche comme des cadres frustrés. Dans leur "logique de l'honneur", ils auraient dû se voir attribuer un poste d'encadrement, alors qu'ils n'ont qu'un poste d'exécution. Leurs stratégies de carrière amplifient celles des simplement surdiplômés : profiter des promotions internes et des mutations géographiques le plus tôt possible. Malheureusement, dans les concours de catégorie C que nous avons étudiés, le nombre de postes ouverts à la promotion interne depuis 1995 a été inférieur au nombre de recrutés doublement surdiplômés. Ces corps se concentrent donc en doublement surdiplômés. En l'absence de mesures correctrices, la situation sera durable puisque liée à une inadéquation entre le système d'orientation et de formation et le marché de l'emploi. Il faut noter également que les nombreux agents destinés à prendre leur retraite dans les années à venir sont statutairement diplômés. On risque donc d'assister à une sur-concentration d'agents doublement surdiplômés et une saturation des ascenseurs internes.

Contrairement aux simplement surdiplômés, les doublement surdiplômés ne sont pas à leur juste niveau d'emploi. Effectivement, comme le montre une enquête sociologique¹⁰ commandée par le Commissariat Général au Plan, les doublement surdiplômés sont les plus mécontents de leurs conditions de travail et les plus démotivés. Les revendications individuelles ne s'exprimeront pas collectivement tant que le système de promotion et de mobilité géographique permettra de satisfaire la stratégie à moyen terme de ces agents. Mais à terme, l'augmentation de ceux qui resteront bloqués est porteuse de risques dans certains corps.

Saura-t-on traiter cette question à « froid » pour impulser les changements nécessaires, visant notamment à une meilleure maîtrise des compétences et de leur évolution, depuis le recru-

tement et durant toute la vie professionnelle des agents ? Ou bien fera-t-on une nouvelle fois la preuve que les Français sont plus à l'aise dans la révolution que dans la réforme ?

Philippe Bordarier et Bernard Doroszczuk, ingénieurs des Mines.

NOTES

1. "Les surdiplômés dans l'Administration", mémoire de fin d'étude, Bernard Doroszczuk et Philippe Bordarier, publication Ecole des mines de Paris, octobre 2000.
2. Certains corps de cette catégorie sont néanmoins touchés par le phénomène. Par exemple, au concours des Instituts régionaux d'administration (IRA), les diplômés de niveau "bac+5 et plus" représentaient 20 % des admis en 1997 alors que cette catégorie de diplômés était quasiment absente des reçus en 1989.
3. Ces cinq 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. La sélectivité est définie comme le ratio du nombre de présents au concours sur le nombre d'admis ou le nombre de postes ouverts au recrutement.
5. En 1998, le taux de surdiplômés dans les admis à certains concours de catégorie C de la FPE sont les suivants :

Corps :	% S/D
Adjoints administratifs de chancellerie (Aff. Etr.)	94
Agents de constatation et d'assiette (Impôts)	66
Adjoints administratifs (Educ. Nationale)	58
6. Entre 1990 et 1998, le nombre d'inscrits à l'université a augmenté de 92 000 en lettres et sciences humaines (+22 %), soit autant que le total des 3 filières de droit (23 000, +14 %), de sciences (45 000, +18 %), d'économique et social (26 000, +20 %). Pendant la même période, la filière santé a perdu 11 000 étudiants (-7 %).
7. Enquête Formation/Emploi, INSEE, 1998.
8. Rapport Vallemont, "La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans la Fonction Publique", 2000.
9. *La logique de l'honneur*, Philippe d'Iribarne, Le Seuil, 1989.
10. Rapport PIERIV, "Etude sur le recrutement des fonctionnaires de catégorie B et C", décembre 1999.



La Gazette
DE LA SOCIÉTÉ
ET DES TECHNIQUES

La Gazette de la Société et des Techniques a pour ambition de faire connaître des travaux qui peuvent éclairer l'opinion, sans prendre parti dans les débats politiques et sans être l'expression d'un quelconque point de vue officiel. Elle développe un thème unique par numéro, mais elle pourra donner écho à des réactions suscitées par des numéros précédents et susceptibles de nourrir le débat public. Elle est tirée à 20 000 exemplaires et diffusée par abonnements gratuits. Vous pouvez nous demander des exemplaires supplémentaires ou suggérer des noms de personnes ou institutions que vous estimez bon d'abonner. Nous pouvons vous faire parvenir des numéros précédents :

N°1 <i>L'ouvrier enthousiaste : Taylor et Marx revisités</i>	N°4 <i>Comprendre la globalisation</i>
N°2 <i>La voiture en ville</i>	N°5 <i>Douce France, que fais-tu pour attirer les investisseurs ?</i>
N°3 <i>La télévision et le ministre</i>	

RENSEIGNEMENTS ADMINISTRATIFS :
Dépôt légal janvier 2001

La Gazette de la société et des techniques est éditée par les **Annales des mines**, 20 avenue de Ségur, 75007 Paris - <http://www.annales.org> - Tél : 01 42 79 40 84. Fax : 01 43 21 56 84. E-mail : mberry@paris.ensmp.fr - N° commission paritaire : 0305 B 05495 N° ISSN : 1621-2231

Directeur de la publication :
Gérard Piketty.

Rédacteur en chef : Michel Berry.
Conception graphique et réalisation : Catherine Le Troquier.
Illustrations : Véronique Deiss.
Impression : Sager, 1^{er} route de Verneuil, 28240 - La Loupe.
Routage : APR, 33-35 rue Claude Jean Romain, 94170 Le Perreux-sur-Marne



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE