



FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER ANTICIPER DÉBATTRE PROPOSER

Entrer et progresser dans la fonction publique

Qui entre dans la fonction publique ? Qui y accède à un emploi de cadre ? Pour les personnes commençant leur parcours à un poste d'employé, dans quelle mesure est-il possible d'y gravir les échelons ?

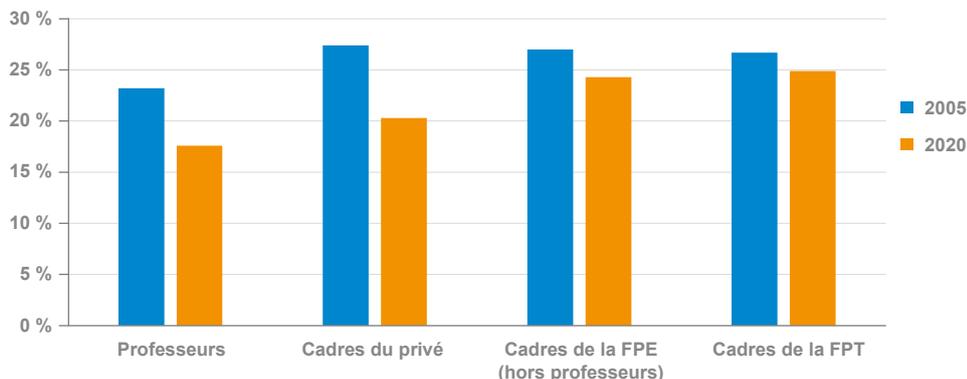
La fonction publique demeure un débouché important pour les classes populaires : à niveau de diplôme comparable, les personnes d'origine populaire ont une probabilité plus élevée d'exercer dans l'un des trois versants de la fonction publique – d'État, territoriale et hospitalière – que dans le secteur privé. Ce résultat vaut aussi pour les femmes, ou pour les personnes nées dans une région d'outre-mer.

La fonction publique reste également une voie de mobilité sociale particulière pour l'accès aux postes d'encadrement. Ce constat reflète certes pour partie la différence de structure de l'emploi entre les secteurs, mais également une origine populaire plus fréquente chez les cadres de la fonction publique d'État (hors professeurs) et de la fonction publique territoriale (autour de 25 %) que chez ceux du secteur privé (autour de 20 %). La pénalité associée à l'origine sociale, à niveau de diplôme contrôlé, est en effet moindre dans le public – en particulier dans les fonctions publiques territoriale et d'État.

Si les personnes d'origine populaire les plus diplômées (bac +3 et plus) deviennent plus fréquemment cadres dans le public que dans le privé, c'est le contraire pour les moins diplômées (baccalauréat ou moins). Ces écarts de mobilité intergénérationnelle parmi les personnes moins diplômées pourraient s'expliquer par des mobilités de carrière plus rares dans le public. Ainsi, dans le public, 21 % des personnes entrées sur le marché du travail à un poste d'employé sont cadres ou exercent des professions intermédiaires, contre 25 % dans le privé. Il faut ici encore distinguer selon le versant : si la fonction publique d'État fait presque aussi bien que le privé, les mobilités sont plus rares dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Néanmoins, les inégalités de progression de carrière selon l'origine sociale restent plus faibles dans le public que dans le privé.

Comme pour l'origine sociale, la pénalité en termes de mobilité intergénérationnelle associée au sexe est moindre dans le public, à niveau de diplôme contrôlé, pour l'accès au statut de cadre. Dans la fonction publique d'État, les femmes ont même une probabilité de devenir cadre supérieure à celle des hommes. La mobilité en cours de carrière est presque aussi fréquente dans le public que dans le privé, où la pénalité associée au sexe est plus importante que dans le public.

Proportion de cadres d'origine populaire selon le secteur d'activité



Champ : salariés actifs au sens du BIT, âgés de 30 à 59 ans.

Lecture : en 2005, 27,4 % des cadres du privé étaient issus d'une famille à dominante ouvrière ou monactrice à dominante employée ou ouvrière.

Sources : enquêtes Emploi en continu 2003-2005 et 2018-2020, Insee ; calculs France Stratégie

Clément Peruyero
département Société
et Politiques sociales

et **Camille Peugny**
conseiller scientifique -
université de Versailles
Saint-Quentin-en-Yvelines

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

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, France Stratégie documente la question de la mobilité sociale en France, en synthétisant les travaux existants¹, en mesurant l'évolution des perspectives de mobilité sociale des jeunes en début de vie active² ou encore en proposant une approche territoriale du phénomène³. Dans un récent rapport consacré à l'attractivité de la fonction publique, France Stratégie a proposé une comparaison des origines sociales et des trajectoires professionnelles des salariés du secteur public et du secteur privé⁴.

Les travaux pionniers en la matière ont notamment montré que la fonction publique constituait une voie de promotion sociale significative pour les femmes et les jeunes issus des classes populaires. Elle attire particulièrement les personnes qui cherchent à améliorer leur statut social par l'acquisition d'un capital scolaire⁵. Elle offre également un environnement propice à l'ascension sociale des femmes diplômées, qui semblent y être moins discriminées que dans le secteur privé, accédant ainsi plus facilement à des positions sociales élevées⁶. En comparant les caractéristiques des trentenaires salariés du public, Gollac et Huguée (2015)⁷ ont également montré que l'avantage des femmes et des enfants des classes populaires dans le public était plus fort encore en 2002 qu'en 1982. Les données

descriptives publiées dans le rapport de France Stratégie ont permis d'actualiser ces résultats en les confirmant : la fonction publique demeure une voie de promotion sociale pour les femmes et les diplômés issus des classes populaires⁸.

Cette *Note d'analyse* a comme objectif de compléter les résultats en matière de mobilité présentés dans le rapport précité, en proposant une analyse des dynamiques observées dans chacun des trois versants de la fonction publique. Il s'agit de comparer ces trois versants, d'une part, et de comparer chacun d'entre eux au secteur privé d'autre part. Trois questions structurent cette note. Qui entre dans la fonction publique ? Qui accède à un emploi de cadre dans la fonction publique ? Pour les personnes commençant leur parcours à un poste d'employé, dans quelle mesure est-il possible d'y gravir les échelons ?

ENTRER DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Une surreprésentation des enfants d'agents du service public

En 2020, les enfants de fonctionnaires constituent toujours un vivier particulier pour les métiers de la fonction publique (Tableau 1)⁹. En effet, 23 % des salariés du public ont un père ayant exercé lui-même comme salarié du public,

Tableau 1 – Le poids de la reproduction statutaire en 2018-2020 (en %)

A - Selon la catégorie socioprofessionnelle du père

Situation de l'individu	Indépendant		Salarié du public		Salarié du privé	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Indépendant	46	40	11	14	43	46
Salarié du privé	21	23	14	14	66	63
Salarié du public	19	21	26	22	56	57
Ensemble	24	23	16	16	61	60

B - Selon la catégorie socioprofessionnelle de la mère

Situation de l'individu	Indépendante		Salariée du public		Salariée du privé	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Indépendant	33	29	22	24	45	46
Salarié du privé	15	17	24	23	61	60
Salarié du public	14	15	36	34	51	51
Ensemble	17	17	26	27	57	56

Champ : hommes et femmes actifs au sens du BIT, âgés de 30 à 59 ans.

Lecture : en 2020, 46 % des hommes exerçant un métier d'indépendant avaient un père indépendant.

Sources : enquêtes Emploi en continu 2018-2020, Insee ; calculs France Stratégie

- Dherbécourt C. (2020), « La mobilité sociale en France : que sait-on vraiment ? », point de vue, France Stratégie, 1^{er} septembre.
- Galtier B. et Harfi M. (2023), *Les politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes*, rapport, France Stratégie, octobre.
- Dherbécourt C. (2015), « La géographie de l'ascension sociale », *La Note d'analyse*, n° 36, France Stratégie, novembre.
- Prouet E., Barasz J. et Faure A. (2024), *Travailler dans la fonction publique. Le défi de l'attractivité*, rapport, France Stratégie, décembre.
- Les enfants très diplômés d'ouvriers, par exemple, se dirigent fréquemment vers l'enseignement, s'assurant ainsi un poste de cadre ou d'exercer une profession intermédiaire. La fonction publique offre plusieurs filières d'ascension sociale : des filières valorisant donc le capital scolaire, mais également d'autres favorisant la promotion interne (filière administrative, par exemple).
- Gollac S. (2005), « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? Une exploitation de l'enquête Emploi 2001 », *Sociétés contemporaines*, vol. 58, p. 41-64.
- Gollac S. et Huguée C. (2015), « Avoir trente ans dans le secteur public en 1982 et en 2002 : les transformations d'une filière de promotion sociale par le diplôme », *Revue française d'administration publique*, vol. 2015/1, n° 153, p. 23-43.
- Prouet E., Barasz J. et Faure A. (2024), *Travailler dans la fonction publique*, op. cit.
- Pour une définition du périmètre de la fonction publique de cette étude, voir l'encadré 1.



contre 12 % des indépendants et 14 % des salariés du privé. Les données de l'enquête Emploi en continu permettent par ailleurs de documenter le rôle de la mère : 35 % des salariés du public ont une mère travaillant ou ayant elle-même travaillé dans le public, contre 22 % des indépendants et 24 % des salariés du privé. La distinction selon le sexe de la personne semble indiquer que la reproduction du statut du père est plus intense pour les fils que pour les filles : 26 %

Encadré 1 – Description des données et de la méthode

L'enquête Emploi en continu de l'Insee a pour but d'observer le marché du travail et ses évolutions. C'est la seule source française fournissant une mesure des concepts d'activité, de chômage et d'emploi tels qu'ils sont définis par le Bureau international du travail (BIT). Cette enquête renseigne la catégorie socioprofessionnelle de l'emploi exercé par l'individu enquêté mais également celle exercée par ses parents au moment de la fin de ses études initiales, ce qui permet de mesurer les trajectoires sociales des enquêtés. La mobilité intergénérationnelle dans le public et dans le privé est mesurée à partir des données de trois vagues d'enquêtes qui sont cumulées : celles de 2018, 2019 et 2020. La définition du secteur public reprend celle proposée par l'Observatoire de l'emploi public (OEP)¹⁰. Sont considérés comme travaillant dans le secteur public l'ensemble des salariés de ce secteur, quel que soit le statut de leur emploi (permanent ou temporaire). Sauf restriction, les analyses portent sur les salariés âgés de 30 à 59 ans au moment de l'enquête.

Pour la dernière partie de notre étude, l'enquête Formation et qualification professionnelle (FQP) est utilisée afin d'analyser les progressions de carrière des salariés entrés sur le marché du travail à un poste d'employé. En effet, l'enquête FQP offre une perspective détaillée du parcours éducatif et de la situation professionnelle des personnes, remontant avec précision jusqu'aux caractéristiques de leur premier emploi. L'échantillon est composé d'individus âgés de 30 à 59 ans à la date de l'enquête, ayant intégré le marché du travail entre 1971 et 2010 en tant qu'« employés » de la fonction publique ou du secteur privé, et résidant en France métropolitaine à cette date ainsi qu'en 2014-2015. Ce critère a été choisi afin d'observer des personnes considérées comme stables professionnellement et susceptibles d'avoir connu une mobilité de carrière depuis leur premier emploi.

des hommes salariés du public ont un père exerçant dans le public, contre 22 % des femmes salariées du public. La reproduction du statut maternel varie moins selon le genre. Par ailleurs, lorsque les deux parents travaillent dans la fonction publique, la probabilité d'exercer soi-même dans la fonction publique est forte : elle atteint 45 % pour les femmes et 32 % pour les hommes (à comparer à 33 % et 16 % au sein de l'ensemble de l'échantillon).

Dans l'enquête FQP, le secteur privé est défini comme les personnes travaillant dans une entreprise privée, une association, une entreprise publique¹¹ ou pour un particulier. La fonction publique comprend les agents de la fonction publique de l'État, de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale. L'emploi public est défini selon l'approche déclarative, la seule disponible pour qualifier le secteur du premier emploi des personnes enquêtées. Les personnes avec un premier emploi non salarié (employeur, indépendant, statut d'aide familial) sont exclues du champ de cette étude. Enfin, nous n'avons retenu que les premiers emplois avec un contrat en CDI ou CDD : les premiers emplois en stage, en alternance, en apprentissage ou en intérim sont également exclus. L'échantillon final non pondéré est composé de 5 398 individus avec un premier poste d'employé à leur entrée sur le marché du travail (en moyenne en 1988). Par mesure de prudence sur la définition du « premier emploi » lors de l'enquête, les personnes déclarant un diplôme supérieur à bac +2 en sortie de formation initiale (6 % de l'échantillon) sont exclues du champ de l'étude¹². Bien que les salariés de la fonction publique ou du secteur privé en 2014-2015 n'ont pas toujours commencé leur carrière dans le même secteur (ou même versant) au premier emploi, cet aspect est néanmoins pris en compte dans nos modélisations.

Les trois versants de la fonction publique et le secteur privé présentent des différences de structure de l'emploi importantes, qui ont une répercussion sur les caractéristiques sociodémographiques des salariés (sexe, niveau de diplôme, origine sociale, etc.). Pour contrôler l'effet de ces différentes variables, des modèles de régression sont estimés et permettent de mettre en évidence des effets distincts selon les versants de la fonction publique. La probabilité d'être fonctionnaire dans l'un des trois versants de la fonction publique plutôt que salarié du privé est estimée par un modèle logit multinomial. Les autres modélisations sont des modèles linéaires. Les coefficients pertinents pour l'analyse sont représentés graphiquement dans la présente note¹³.

10. Cette définition juridique repose sur une variable redressée à l'aide de l'activité économique, de la catégorie juridique et du statut détaillé de l'employeur (informations récupérées par appariement avec le répertoire d'entreprises Sirene), ainsi qu'à l'aide de la profession exercée.

11. Certaines entreprises publiques ont par exemple des productions de services publics tout en étant des établissements de droit privé.

12. Pour rappel, sur des cohortes bien plus récentes, la surqualification à l'embauche est toutefois de plus en plus forte chez les lauréats des concours. Par exemple, pour les agents de catégorie C dans la fonction publique de l'État en 2022, 32 % détenaient au moins un bac +3. Voir Prouet E., Barasz J. et Faure A. (2024), *Travailler dans la fonction publique*, op. cit.

13. Les modèles dans leur intégralité, rassemblés dans l'annexe, sont disponibles sur le site de France Stratégie.

Ces résultats confirment donc le poids de la reproduction statutaire, mis en évidence dès les premières analyses statistiques du profil des agents de la fonction publique¹⁴. Cette reproduction statutaire s'observe pour toutes les origines sociales. En effet, que le père soit cadre, employé, ouvrier ou qu'il exerce une profession intermédiaire, la probabilité pour son fils ou sa fille d'avoir un emploi dans le secteur public est plus forte lorsqu'il l'exerce lui-même dans le public. Ces résultats s'observent également lorsque l'on mesure l'origine sociale par la catégorie socioprofessionnelle du poste occupé par la mère.

Une structure de qualification de l'emploi qui varie selon les versants de la fonction publique

Considérée dans son ensemble, la fonction publique présente une structure de qualification de l'emploi plus élevée que le secteur privé. Par conséquent, les salariés y sont significativement plus souvent diplômés. En revanche, lorsque l'on distingue les trois versants de la fonction publique, des différences notables apparaissent (Tableau 2). La fonction publique d'État (FPE) se caractérise par une proportion beaucoup plus importante de cadres et de professions intermédiaires que celle du secteur privé (80 % contre 45 %), ainsi que par une part nettement plus élevée de diplômés

d'un bac +3 et plus (62 % contre 21 %). À l'inverse, la fonction publique territoriale (FPT) affiche une structure de l'emploi et des qualifications moins élevée que le secteur privé, avec 51 % de salariés ayant un niveau d'études inférieur ou égal au brevet (44 % dans le privé) et 67 % occupant des emplois d'employés ou d'ouvriers (54 % dans le privé). Enfin, la fonction publique hospitalière (FPH), composée à près de 40 % de professions intermédiaires, comprend moins de cadres que le secteur privé, mais une proportion plus importante de salariés diplômés d'un bac +2 et plus.

Un débouché privilégié pour les femmes et les personnes d'origine modeste, quel que soit le versant

Ces disparités s'expliquent par le poids de métiers spécifiques tels que les enseignants dans la FPE ou les infirmiers dans la FPH. Elles demeurent toutefois cruciales à prendre en compte pour comprendre les déterminants de l'entrée dans la fonction publique. Un modèle de régression logistique multinomiale permet ainsi de préciser les facteurs agissant significativement sur la probabilité d'entrer dans chacun des trois versants de la fonction publique par rapport au secteur privé. Notre modélisation tient compte de plusieurs caractéristiques : le niveau de diplôme de l'individu¹⁵, son origine sociale, son sexe, sa catégorie d'âge, le

Tableau 2 – Quelques caractéristiques des salariés du secteur public et du secteur privé en 2018-2020 (en %)

	Secteur privé	Fonction publique (ensemble)	Fonction publique d'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière
Catégorie socioprofessionnelle					
Cadres et professions intellectuelles supérieures	19,9	21,4	34,5	10,5	12,3
Professions intermédiaires	25,6	35,8	45,4	22,8	37,7
Employés	27,2	36,5	17,3	53,7	46,8
Ouvriers	27	6,2	1,8	12,9	3,1
Niveau de diplôme					
Bac +3 et plus	20,8	37,1	62,1	15,2	22
Bac +2	16,5	15,8	12,9	13,7	26,9
Bac	18,9	16,4	14,3	19,9	14,2
CAP/BEP	26	20,4	6,8	31,8	29,8
Brevet ou moins	17,7	10,3	3,91	19,5	7,1
Sexe					
Femmes	47,1	64,5	58,9	64	79,3
Hommes	52,9	35,5	41,1	36	20,7

Champ : salariés actifs au sens du BIT, âgés de 30 à 59 ans.

Lecture : en 2020, 21,4 % des salariés de la fonction publique sont cadres. Au sein de ses différents versants, cette proportion est de 34,5 % dans la FPE, 10,5 % dans la FPT, et 12,3 % dans la FPH.

Sources : enquêtes Emploi en continu 2018-2020, Insee ; calculs France Stratégie

14. Darbel A. et Schnapper D. (1969), « La probabilité d'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, vol. 4, p. 43-50 ; de Singly F. et Thélot C. (1989), *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Paris, Dunod ; Audier F. (2000), « La transmission du statut dans la Fonction publique », *Économie et Statistique*, n° 337-338 ; Gollac S. (2005), « La fonction publique... », *op. cit.*

15. Le niveau de diplôme comprend cinq modalités : au plus brevet des collèges, CAP/BEP, baccalauréat, baccalauréat + 2 ans et supérieur à baccalauréat + 2 ans.



statut professionnel (privé/public) de ses parents, ainsi que son ascendance migratoire¹⁶ et son lieu de naissance en France (métropole ou outre-mer). Afin de simplifier l'interprétation des résultats, des *odds ratios* (rapports des chances) sont calculés à partir des coefficients du modèle. Le graphique 1 présente les résultats pour trois de ces caractéristiques.

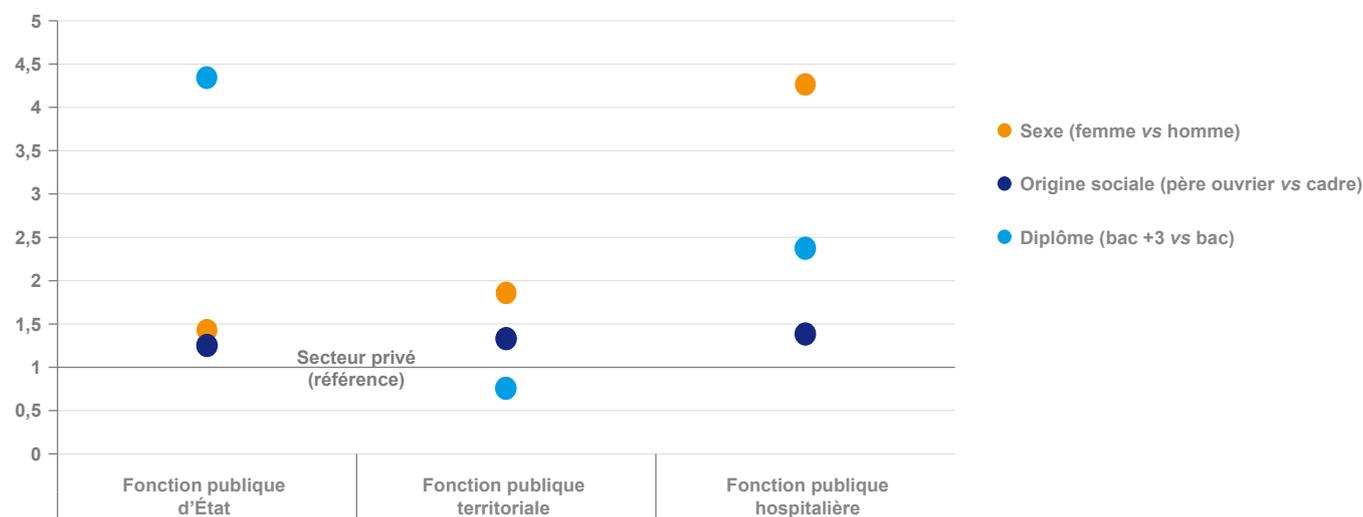
Ainsi, à autres caractéristiques contrôlées, être une femme augmente significativement la probabilité de travailler dans la fonction publique, mais avec une intensité beaucoup plus forte dans la FPH que dans la FPT et la FPE. Concernant le niveau de diplôme, avoir un diplôme de l'enseignement supérieur constitue presque une condition *sine qua non* pour entrer dans la FPE. En effet, comparées aux personnes moins diplômées (brevet ou moins), celles diplômées d'un bac +3 et plus ont douze fois plus de chances d'être salariées dans la FPE plutôt que dans le secteur privé (voir la modélisation complète en section 1 de l'annexe¹⁷). En revanche, ces résultats à autres caractéristiques contrôlées confirment que la logique est toute différente dans la FPT : les bacheliers, les titulaires d'un CAP ou du seul brevet des collèges ont une probabilité légèrement plus élevée d'exercer dans la FPT plutôt que dans le privé. Dans la FPH, l'effet du diplôme est

plus complexe. Comparés aux diplômés d'un bac +3 et plus, les titulaires du brevet ou moins et les bacheliers ont une probabilité plus élevée de travailler dans le privé plutôt que dans la FPT, et c'est l'inverse pour les titulaires d'un bac +2 ou d'un CAP, ce qui confirme un effet métier important.

Les résultats concernant l'origine sociale, en revanche, vont dans le même sens pour les trois versants : avoir un père ouvrier ou employé augmente la probabilité d'exercer dans le public plutôt que dans le privé. Ce dernier résultat nous confirme que toutes choses égales par ailleurs, la fonction publique constitue un débouché privilégié par les enfants des classes populaires.

Deux autres résultats peuvent être soulignés. Tout d'abord, à autres caractéristiques contrôlées, être né dans les DROM augmente de 9,6 points de pourcentage la probabilité d'être fonctionnaire plutôt que salarié du privé (avec une intensité particulièrement forte dans la FPT), ce qui n'est pas sans lien avec la forte proportion de la fonction publique dans la structure de l'emploi en outre-mer¹⁸. Ensuite, être descendant d'immigré (au sens de l'Insee) diminue légèrement la probabilité d'être fonctionnaire, sauf dans la FPT.

Graphique 1 – Travailler dans les différents versants de la fonction publique plutôt que dans le secteur privé, valeur du rapport des chances associé à certaines caractéristiques



Note : les caractéristiques contrôlées dans le modèle incluent le niveau de diplôme de l'individu, son origine sociale, son sexe, sa catégorie d'âge, le statut professionnel (public/privé) de ses parents, ainsi que son ascendance migratoire et son lieu de naissance en France (métropole vs outre-mer).

Champ : salariés actifs au sens du BIT, âgés de 30 à 59 ans.

Lecture : à autres caractéristiques comparables, un titulaire d'un bac +3 et plus a une probabilité 4,3 fois plus élevée qu'un titulaire d'un bac d'intégrer la FPE plutôt que le secteur privé et une probabilité 2,4 fois plus élevée d'intégrer la FPH plutôt que le secteur privé.

Sources : enquêtes Emploi en continu 2018-2020, Insee ; calculs France Stratégie

16. Être descendant d'immigré au sens de l'Insee.

17. Cette annexe est disponible sur le site de France Stratégie.

18. Pour une analyse plus détaillée, notamment selon le statut migratoire des natifs des Antilles et de La Réunion, voir Dherbécourt C. et Peruyero C. (2024), « **Naître en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France** », *La Note d'analyse*, n°137, France Stratégie, mai.

ACCÉDER À UN POSTE DE CADRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Une fois franchies les portes de la fonction publique, qui accède aux emplois les plus qualifiés (ici, les emplois de cadres) et selon quels mécanismes ?

Pour mener cette analyse, nous nous intéressons aux trajectoires des personnes d'origine populaire, en s'appuyant dorénavant sur la PCS Ménage 2020 de l'Insee, qui mesure l'origine sociale d'un individu à partir de la catégorie socio-professionnelle de ses deux parents. Nous définissons comme personnes d'origine populaire celles nées dans un ménage « à dominante ouvrière » (les parents étant ouvrier avec employé, ou ouvrier avec ouvrier) ou un ménage « monoactif à dominante employée ou ouvrière » (les parents étant employé avec inactif ou sans conjoint, ou ouvrier avec inactif ou sans conjoint), qui représentent 40 % de l'échantillon étudié¹⁹.

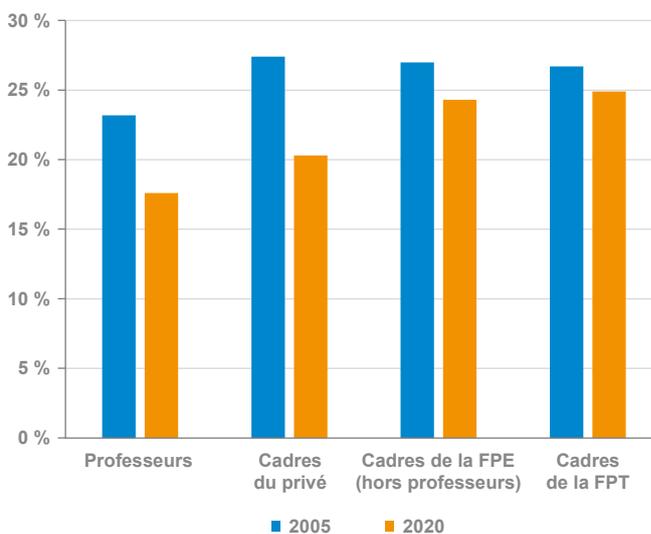
Des cadres plus fréquemment d'origine populaire dans la FPT et dans la FPE, hors enseignement

L'analyse de l'origine sociale des cadres des différents secteurs d'activité révèle tout d'abord que les cadres de la FPE et de la FPT sont plus fréquemment en situation de mobilité intergénérationnelle ascendante que les cadres du secteur privé.

Certes, en raison du jeu de la reproduction sociale, plus la part de cadres dans un secteur est élevée, moins l'origine sociale des salariés est populaire. Ainsi, au sein de notre échantillon, 23 % des salariés du privé sont issus d'une famille à dominante cadre ou intermédiaire, contre 36 % des salariés de la FPE, 23 % des salariés de la FPH et 16 % des salariés de la FPT. En revanche, raisonner à catégorie socioprofessionnelle donnée est riche d'enseignements (Graphique 2). En 2020, la part de cadres d'origine populaire (familles à dominante ouvrière, ou monoactive à dominante employée ou ouvrière) est significativement plus élevée dans la FPE (hors professeurs) et la FPT (autour de 25 %) que dans le secteur privé (autour de 20 %), mais inférieure parmi les professeurs (18 %)²⁰.

Cette même année, la FPE et la FPT recrutent ainsi plus fréquemment leurs cadres parmi les classes populaires que ne le fait le secteur privé. La comparaison avec 2005 souligne par ailleurs que la part de cadres d'origine populaire a moins baissé dans la FPE (de 27 % à 24 %) et dans

Graphique 2 – Proportion de cadres d'origine populaire selon le secteur d'activité



Champ : salariés actifs au sens du BIT, âgés de 30 à 59 ans.

Lecture : en 2005, 27,4 % des cadres du privé étaient issus d'une famille à dominante ouvrière, ou monoactive à dominante employée ou ouvrière.

Sources : enquêtes Emploi en continu 2003-2005 et 2018-2020, Insee ; calculs France Stratégie

la FPT (de 27 % à 25 %) que dans le secteur privé (de 27 % à 20 %). La baisse est comparable au privé parmi les enseignants (de 23 % à 18 %).

Au-delà du diplôme, un désavantage moins élevé pour les femmes et les enfants des classes populaires dans la FPE et dans la FPT

Un autre point de vue consiste à mesurer les trajectoires des personnes dans les différents secteurs d'activité en fonction de leur origine sociale. Ce point de vue aboutit lui aussi à des résultats liés aux différences de structure de l'emploi au sein des trois versants de la fonction publique. Ainsi, lorsque l'on compare la trajectoire des personnes d'origine populaire dans le secteur privé et dans la FPE, l'avantage va à cette dernière. 70 % des hommes et femmes issus d'une famille à dominante ouvrière y exercent alors un emploi de cadre (en comptant les enseignants), contre 35 % seulement pour leurs homologues du privé. En revanche, la proportion n'est que de 24 % pour leurs homologues de la FPT. Dans la FPH, les cadres sont quasiment absents parmi les personnes nées dans une famille à dominante ouvrière, mais 35 % de ces dernières exercent une profession intermédiaire, en l'occurrence celle d'infirmier. De par une structure d'emploi plus élevée, la FPE constitue donc un espace particulier d'accès aux emplois d'encadrement.

19. Les constats effectués sont identiques avec une définition alternative des classes populaires, comme le montrent les résultats détaillés pour tous les types de ménages du tableau 3 et de l'annexe.

20. Concernant la FPH, les effectifs de cadres sont trop faibles pour donner des résultats significatifs, même si leur recrutement social semble sensiblement plus favorisé que celui des autres catégories de cadres.



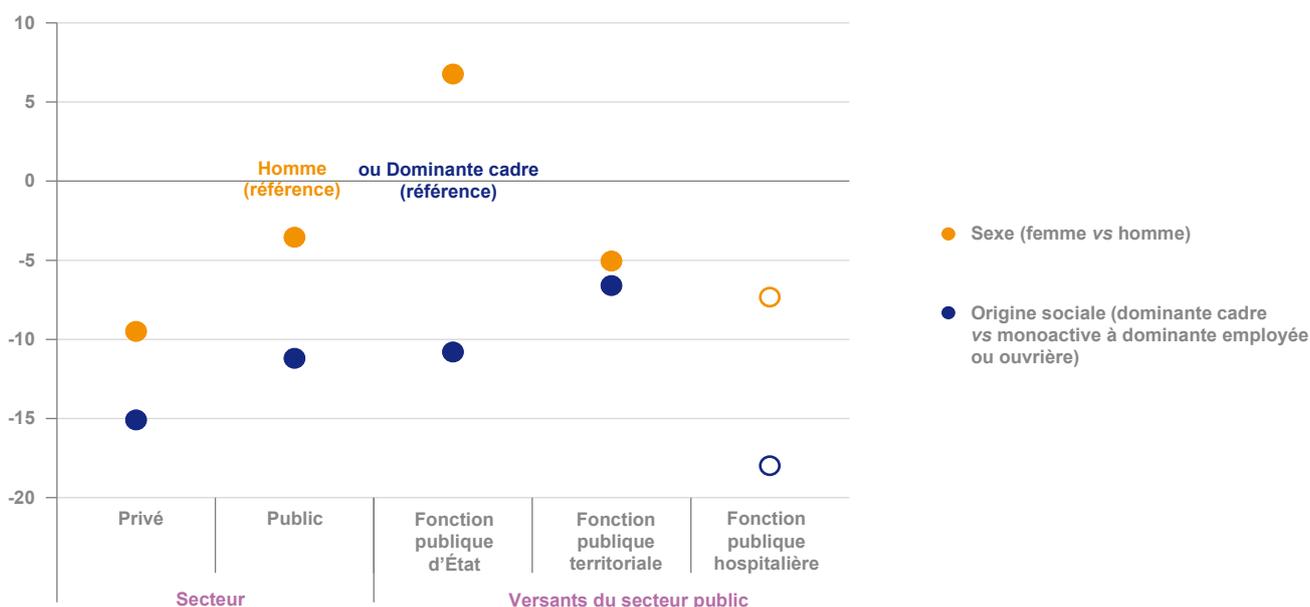
Ces résultats bruts sont confirmés par une modélisation contrôlant notamment les effets de l'âge, du sexe, de l'origine sociale et du niveau de diplôme. En effet, à autres caractéristiques contrôlées, la probabilité d'être cadre est plus élevée de 5 points dans le public que dans le privé. Ce résultat global dissimule toutefois des réalités très différentes selon le versant : si la probabilité d'être cadre dans le secteur public est, toutes choses égales par ailleurs, supérieure de près de 20 points dans la FPE, c'est l'inverse dans la FPT (-4 points) et plus encore dans la FPH (-10 points)²¹.

Dans chacun des trois versants de la fonction publique comme dans le secteur privé, c'est bien un niveau de diplôme de l'enseignement supérieur long qui permet d'accéder aux emplois d'encadrement (voir la section 2 de l'annexe). Cependant, il subsiste dans le public comme dans le privé une pénalité pour les personnes d'origine populaire, à niveau de diplôme contrôlé²². L'intensité de cette pénalité varie toutefois selon le secteur considéré

(Graphique 3). Pour les personnes issues d'une famille à dominante ouvrière comparées à celles issues d'une famille à dominante cadre, elle est de 15 points dans le secteur privé, 7 points dans la FPT, 10 points dans la FPE mais de 18 points dans la FPH (voir la section 4 de l'annexe).

De même, à autres caractéristiques contrôlées, le rôle joué par le genre diffère selon le secteur considéré. Dans le secteur privé, les femmes ont une probabilité d'exercer un emploi de cadre inférieure de près de 10 points à celle des hommes. L'intensité de cette pénalité ne diffère pas significativement dans la FPH. Elle est significativement inférieure dans la FPT, où elle atteint 5 points. Mais surtout, le rapport se renverse dans la FPE : les femmes y ont une probabilité d'exercer un emploi de cadre supérieure de près de 7 points à celle des hommes, en raison notamment de la part des professions de l'enseignement, très féminisées (voir la section 5 de l'annexe).

Graphique 3 – Probabilité d'être cadre selon le sexe et l'origine sociale (modèle linéaire), écart en points de pourcentage (référence : homme ou dominante cadre)



Note 1 : le rond non rempli indique un résultat non significatif.

Note 2 : les caractéristiques contrôlées sont le sexe, l'âge, le diplôme, l'origine sociale (PCS Ménage 2020), ainsi que l'ascendance migratoire.

Champ : salariés actifs au sens du BIT, âgés de 30 à 59 ans.

Lecture : 26 % des hommes salariés de la fonction publique y exercent une profession de cadre. À autres caractéristiques comparables, cette proportion est inférieure de 3,5 points chez les femmes. Dans le secteur privé, si 23 % des hommes y occupent des postes de cadre, cette proportion est inférieure de 9,5 points chez les femmes, à autres caractéristiques comparables.

Sources : enquêtes Emploi en continu 2018-2020, Insee ; calculs France Stratégie

21. Voir la régression en section 3 de l'annexe.

22. Dans un contexte de filiarisation accrue du système éducatif, il convient de prendre en compte le type de diplôme, au-delà du seul niveau de diplôme disponible dans l'enquête Emploi en continu. Une partie de la pénalité observée résulte de cette hétérogénéité. Des exploitations statistiques récentes, effectuées notamment par le Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (Céreq), indiquent toutefois que la pénalité demeure pour les enfants des classes populaires, y compris lorsque l'on contrôle la filière de formation. Voir par exemple leurs calculs effectués dans le cadre du rapport de Galtier B. et Harfi M. (2023), *Les politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes*, op. cit.

GRAVIR LES ÉCHELONS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le secteur public, des trajectoires plus favorables pour les plus diplômés, mais moins favorables pour les moins diplômés

Les précédents résultats ont mis en évidence des différences majeures dans la structure de qualification de l'emploi par rapport au secteur privé, mais également au sein des différents versants de la fonction publique. Cependant, dans chacun des trois versants, une logique commune émerge : c'est bien le niveau de diplôme qui permet aux personnes d'origine populaire d'être en situation de mobilité sociale ascendante. Si parmi les plus diplômés

(au moins un bac +3) l'avantage est ainsi très largement en faveur du public (Tableau 3)²³, c'est l'inverse chez les moins diplômés (baccalauréat ou moins). En effet, pour ces derniers, la probabilité d'occuper un poste de cadre est plus élevée dans le privé que dans le public. L'accès aux professions intermédiaires est *a contrario* plus fréquent dans le secteur privé, pour les hommes et (surtout) pour les femmes plus diplômées.

Parmi les moins diplômés, commençant pour la plupart leur carrière dans des positions professionnelles plus modestes, les trajectoires sont donc au contraire plus favorables dans le secteur privé. Est-ce à dire que la mobilité en cours de carrière est davantage fréquente dans le secteur privé ?

Tableau 3 – Proportion de cadres et de professions intermédiaires parmi les plus diplômés et les moins diplômés, selon le sexe et l'origine sociale dans le public et dans le privé (en %)

A - Parmi les plus diplômés

Personnes à diplôme élevé (bac +3 et plus)	Cadres				Professions intermédiaires			
	Public		Privé		Public		Privé	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Dominante cadre	89	85	82	65	7	10	12	22
Dominante profession intermédiaire	87	83	78	60	10	11	14	26
Dominante employée	82	74	74	46	12	17	17	30
Dominante petit indépendant	85	77	71	48	11	17	18	28
Dominante ouvrière	80	73	65	39	16	19	24	37
Monoactif à dominante employée ou ouvrière	82	73	65	42	11	18	22	29
Ensemble des actifs > 35 ans	85	79	75	53	11	14	16	27

B - Parmi les moins diplômés

Personnes peu diplômées (baccalauréat ou moins)	Cadres				Professions intermédiaires			
	Public		Privé		Public		Privé	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Dominante cadre	13	9	23	14	39	24	34	28
Dominante profession intermédiaire	12	6	18	8	24	23	32	22
Dominante employée	7	4	11	6	22	18	30	22
Dominante petit indépendant	6	3	8	4	20	16	20	14
Dominante ouvrière	3	3	5	3	18	13	23	15
Monoactif à dominante employée ou ouvrière	4	1	5	3	18	11	20	12
Ensemble des actifs > 35 ans	5	3	8	4	20	15	24	16

Champ : salariés actifs au sens du BIT, âgés de plus de 35 ans.

Lecture : en 2020, dans le secteur public, 89 % des hommes diplômés de bac +3 et plus issus d'une famille à dominante cadre exercent un emploi de cadre, contre 82 % dans le secteur privé.

Sources : enquêtes Emploi en continu 2018-2020, Insee ; calculs France Stratégie

23. Par ailleurs, le déclassement est moins important dans le secteur public : les hommes et femmes diplômés d'un bac +3 et plus sont significativement moins souvent relégués dans des emplois d'ouvriers ou d'employés que dans le privé, notamment lorsqu'ils sont d'origine populaire. Voir les sections 6 et 7 de l'annexe.



Les données de l'enquête Emploi en continu donnent à voir une position occupée au moment de l'enquête. Elles ne permettent pas de suivre la trajectoire des personnes une fois rejoint le secteur privé ou l'un des trois versants de la fonction publique. Il n'est donc pas possible de donner des indications sur la mobilité en cours de carrière à partir de cette enquête. Les données de l'enquête FQP 2014-2015, en revanche, proposent quelques points de repère de la carrière professionnelle des personnes, et permettent notamment de remonter de façon rétrospective jusqu'à leur situation à leur entrée sur le marché du travail (Encadré 1).

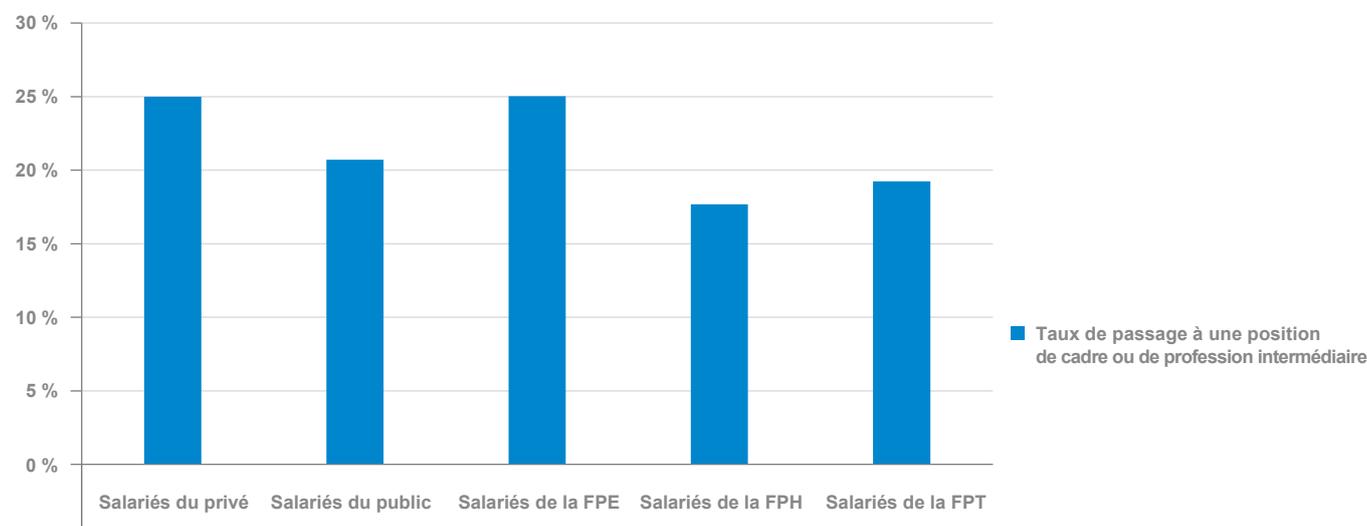
Une progression de carrière des employés moindre dans le secteur public, notamment dans la FPH et la FPT

Définies comme des changements de groupe socioprofessionnel en cours de carrière²⁴, ces trajectoires de mobilités dans la fonction publique n'ont été que très peu étudiées en France²⁵. La comparaison entre les salariés du public et du privé relève par ailleurs d'un exercice délicat, en raison de limites méthodologiques liées aux logiques distinctes qui structurent ces deux espaces (catégories statutaires

dans la fonction publique). Il est néanmoins possible d'approcher cette comparaison en se concentrant sur les personnes ayant commencé leur carrière dans un emploi classé parmi les employés, une catégorie socioprofessionnelle qui offre des perspectives significatives de mobilité en cours de carrière, et constitue un point de comparaison plus pertinent que d'autres groupes situés au bas de l'échelle sociale (par exemple, les ouvriers d'État sont très peu nombreux). Nous analysons ainsi leurs trajectoires professionnelles par secteur, en mesurant le taux de passage en cours de carrière à un poste de cadre ou à une profession intermédiaire. Le graphique 4 permet d'illustrer ces écarts, une fois contrôlés la date d'entrée sur le marché du travail et le sexe²⁶.

Les salariés du secteur public ayant débuté leur carrière à un poste d'employé font face à des mobilités en cours de carrière un peu moins fréquentes que ceux du privé²⁷ (Graphique 4). Néanmoins, les taux de passage à un poste de cadre ou à une profession intermédiaire sont très différenciés selon les versants : alors que les employés de la

Graphique 4 – Proportion de cadres ou de professions intermédiaires parmi les personnes ayant débuté leur carrière à un poste d'employé, selon le secteur d'activité, en 2014-2015



Note : écarts bruts observés en tenant compte de l'hétérogénéité liée au sexe et à la date d'entrée sur le marché du travail.

Champ : individus âgés en 2014-2015 de 30 à 59 ans, entrés sur le marché du travail entre 1971 et 2010 comme salariés de la fonction publique ou du secteur privé, et résidant en France à la date du premier emploi comme en 2014-2015.

Lecture : parmi les salariés de la FPE ayant débuté leur carrière à un poste d'employé, 25 % occupent un poste de cadre ou exercent une profession intermédiaire à la date de l'enquête.

Source : enquête Formation et qualification professionnelle 2014-2015, Insee

24. Monso O. (2006), « Changer de groupe social en cours de carrière. Davantage de mobilité depuis les années quatre-vingt », *Insee Première*, n° 1112, décembre.
25. Ces travaux reposent sur des données assez anciennes, et s'intéressent principalement à la fonction publique d'État. Voir Pauron A. (2003), « La mobilité des agents titulaires de l'État », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 93-111 ; Bessière S. et Pouget J. (2007), « Les carrières dans la fonction publique d'État. Premiers éléments de caractérisation », dans Insee (2007), *Les salaires en France. Édition 2007*, novembre, p. 51-66.
26. Il est important de directement prendre en compte l'hétérogénéité liée au sexe : le taux de mobilité de carrière étant globalement bien inférieur chez les femmes que chez les hommes, et le pourcentage de femmes étant légèrement supérieur dans le secteur public que dans le secteur privé, il ne faudrait pas interpréter à tort un effet de sexe comme un effet de secteur.
27. L'année moyenne d'entrée sur le marché du travail au sein de notre échantillon est presque équivalente entre les secteurs : 1988 pour le public, 1989 pour le privé.

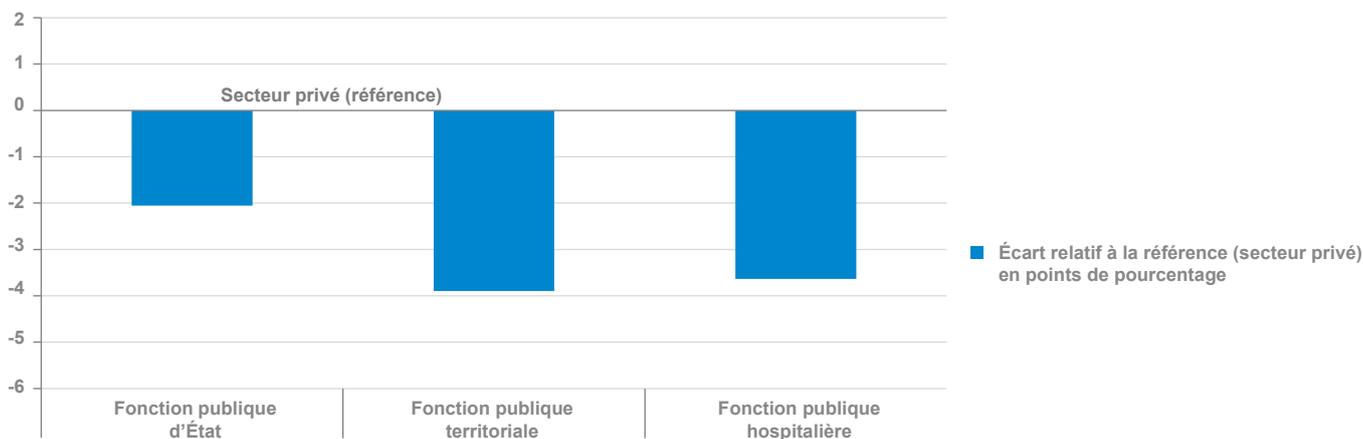
FPE bénéficient d'une mobilité ascendante en cours de carrière à une fréquence comparable à celle du privé, ceux de la FPT et de la FPH connaissent moins souvent ces progressions. En effet, au sein de notre échantillon, près d'un salarié sur quatre du privé ou de la FPE ayant débuté comme employé a accédé à un poste de cadre ou à une profession intermédiaire, contre moins de un sur cinq dans les deux autres versants de la fonction publique.

En comparant des personnes présentant des caractéristiques similaires à leur entrée sur le marché du travail (niveau de diplôme en sortie de formation initiale, type de secteur, contrat, temps de travail) ainsi que certaines caractéristiques sociodémographiques (sexe, âge, origine sociale, ascendance migratoire), ces résultats se confirment, bien que les écarts avec la FPH et la FPT se réduisent légèrement (Graphique 5). En effet, à caractéristiques identiques au premier emploi, les salariés de ces deux secteurs ont des taux de passage à un poste de cadre ou à une profession intermédiaire toujours inférieurs de 3,6 à 3,9 points de pourcentage à ceux mesurés parmi les salariés du privé. Bien que l'écart avec les salariés de la FPE semble se creuser légèrement (-2 points) en tenant compte de ces caractéristiques, ce coefficient n'est pas statisti-

quement significatif²⁸. En comparant globalement les deux secteurs, l'écart reste d'environ 3 points de pourcentage au détriment du secteur public.

Les écarts entre fonction publique et secteur privé sont également plus importants lorsque l'on modélise la seule probabilité pour les employés de devenir cadre et donc de connaître une mobilité en cours de carrière fortement ascendante, notamment en raison de la barrière que constituent les modalités de promotion dans la catégorie A, majoritairement fondées sur les concours internes. Les mobilités de carrière moins dynamiques dans la fonction publique traduisent également, une fois de plus, des effets métiers importants qui limitent les comparaisons avec le secteur privé (on ne devient pas médecin en cours de carrière dans la FPH, par exemple). Par ailleurs, bien que les mobilités soient un peu moins dynamiques, l'accès à la formation est généralement plus développé pour les agents du secteur public que pour les salariés du secteur privé²⁹. Cette tendance s'observe dans la majorité des familles professionnelles publiques, qui bénéficient d'un accès plus fréquent à la formation en comparaison des salariés exerçant des métiers « équivalents » dans le secteur privé, en particulier parmi les agents moins qualifiés³⁰.

Graphique 5 – Probabilité de devenir cadre ou d'exercer une profession intermédiaire pour les personnes entrées sur le marché du travail à un poste d'employé selon le versant de la fonction publique, à caractéristiques comparables (modélisation linéaire)



Note 1 : écarts observés en tenant compte de caractéristiques d'entrée sur le marché du travail (niveau de diplôme en sortie de formation initiale, secteur, type de contrat, temps de travail, année d'entrée) et sociodémographiques (sexe, âge, origine sociale et ascendance migratoire) comparables.

Note 2 : le coefficient concernant la FPE n'est pas statistiquement significatif.

Champ : individus âgés en 2014-2015 de 30 à 59 ans, entrés sur le marché du travail entre 1971 et 2010 comme salariés de la fonction publique ou du secteur privé, et résidant en France à la date du premier emploi comme en 2014-2015.

Lecture : à autres caractéristiques comparables, un salarié de la FPT étant entré sur le marché du travail à un poste d'employé a une probabilité 3,9 points de pourcentage inférieure à un salarié du privé d'être devenu cadre ou d'exercer une profession intermédiaire.

Source : enquête Formation et qualification professionnelle 2014-2015, Insee ; calculs France Stratégie

28. Cela pourrait traduire à la fois un effet non significativement différent des salariés du privé au seuil de 10 %, mais également un manque de puissance statistique dû à la taille de notre échantillon pour obtenir des résultats plus précis.

29. Prouet E., Barasz J. et Faure A. (2024), *Travailler dans la fonction publique*, op. cit.

30. Par exemple, les agents des catégories B et C participent à davantage de formations que leurs homologues des métiers administratifs peu ou non qualifiés du privé. De manière similaire, les professionnels de la sécurité dans le secteur public accèdent beaucoup plus à la formation que les agents de sécurité du secteur privé. Voir *ibid.*



Notre modélisation confirme l'importance de certaines autres caractéristiques dans les perspectives de mobilité en cours de carrière, tous secteurs confondus (voir la section 7 de l'annexe). En effet, les femmes ont des probabilités de devenir cadre ou d'exercer une profession intermédiaire nettement inférieures à celles des hommes (-18 points), à autres caractéristiques comparables. Le poids du diplôme reste également prépondérant : les diplômés d'un bac +2 ont des taux de passage à un poste de cadre ou à une profession intermédiaire près de 20 points de pourcentage supérieurs aux diplômés d'un CAP ou d'un BEP. L'origine sociale reste également influente dans les perspectives d'évolution professionnelle : un salarié d'origine modeste aura une probabilité inférieure d'environ 11 points de pourcentage de devenir cadre ou d'exercer une profession intermédiaire qu'un salarié d'origine favorisée, à autres caractéristiques du modèle comparables.

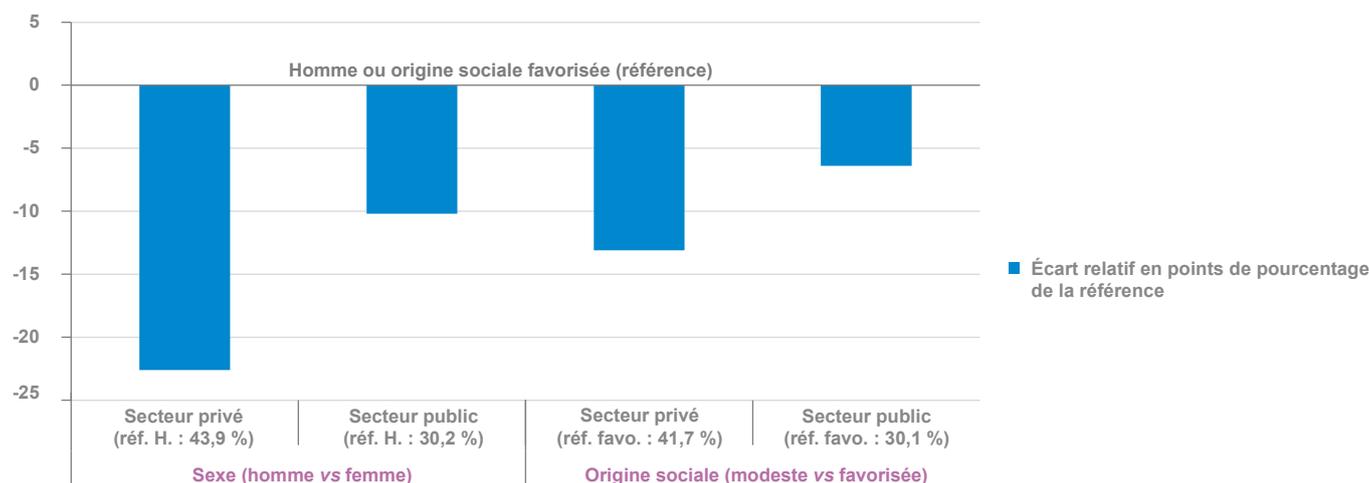
Des inégalités liées au sexe et à l'origine sociale en termes de mobilité de carrière moins marquées dans le secteur public

Nous avons montré plus haut, avec une analyse transversale, que la fonction publique était plutôt moins inégalitaire que le secteur privé lorsqu'il s'agit d'accéder à un emploi de cadre. La tendance est-elle identique lorsque l'on se

penche sur les mobilités de carrière ? Nous pouvons répondre par l'affirmative : les pénalités liées au sexe et à l'origine sociale, en termes de progression de carrière, sont inférieures dans le secteur public³¹ (Graphique 6).

En effet, à caractéristiques du premier emploi et à caractéristiques sociodémographiques comparables, les femmes du secteur privé ayant commencé à un poste d'employée présentent un taux de passage à un poste de cadre ou à une profession intermédiaire de 22 %, environ 22 points de pourcentage inférieur à celui des hommes. Dans le secteur public, cet écart est de 10 points (20 % pour les femmes, contre 30 % pour les hommes). Cela s'explique en partie par le fait que l'accès aux postes dans la fonction publique repose fréquemment, y compris en cours de carrière, sur des concours, moins susceptibles de discriminer les candidats selon leur genre. Il en va de même pour l'origine sociale : alors qu'une personne d'origine modeste a une probabilité environ 13 points inférieure à celle d'une personne d'origine favorisée de devenir cadre ou d'exercer une profession intermédiaire dans le privé (29 % contre 42 %), cet écart n'est que d'un peu plus de 6 points dans le secteur public (24 % contre 30 %). Ces résultats semblent indiquer qu'en matière de mobilité en cours de carrière, la fonction publique pénalise moins fortement les personnes d'origine populaire et les femmes que le secteur privé.

Graphique 6 – Inégalité des chances en termes de mobilité de carrière selon le sexe et l'origine sociale



Note : écarts observés en tenant compte de caractéristiques d'entrée sur le marché du travail (niveau de diplôme en sortie de formation initiale, secteur, type de contrat, temps de travail, année d'entrée) et sociodémographiques (sexe, âge, origine sociale et ascendance migratoire) comparables.

Champ : individus âgés en 2014-2015 de 30 à 59 ans, entrés sur le marché du travail entre 1971 et 2010 comme salariés de la fonction publique ou du secteur privé, et résidant en France à la date du premier emploi comme en 2014-2015.

Lecture : 43,9 % des hommes ayant débuté leur carrière à un poste d'employé et qui étaient salariés du secteur privé en 2014-2015 sont aujourd'hui cadres ou exercent une profession intermédiaire. Cette proportion est inférieure de 22,6 points chez les femmes, à caractéristiques similaires en termes de premier emploi et de profil sociodémographique. Dans le secteur public, 30,2 % des hommes ayant débuté à un poste d'employé sont devenus cadres ou exercent une profession intermédiaire. Cette proportion est inférieure de 10,2 points chez les femmes.

Source : enquête Formation et qualification professionnelle 2014-2015, Insee ; calculs France Stratégie

31. En raison d'effectifs limités, il n'est pas possible d'analyser dans cette dernière partie les pénalités liées au sexe et à l'origine sociale au sein des différents versants de la fonction publique.

CONCLUSION

Au début des années 2020, la fonction publique continue à représenter une voie de mobilité sociale particulière pour les enfants des classes populaires : à diplôme équivalent, ils ont une probabilité plus élevée de travailler dans le secteur public que leurs homologues issus de milieux sociaux plus favorisés. En ce sens, cette exploitation de données récentes confirme les résultats antérieurs.

En revanche, par rapport à ces travaux, nous montrons l'importance de distinguer les trois versants de la fonction publique : dans la mesure où la structure de l'emploi est beaucoup plus élevée dans la fonction publique d'État, c'est bien cette dernière qui constitue un espace privilégié de mobilité sociale. C'est dans la fonction publique d'État que les femmes et les personnes d'origine populaire ont une probabilité plus élevée d'accéder à des emplois de cadre que dans le secteur privé. Ces résultats sont liés à des effets métiers très importants : le métier d'enseignant, dans la fonction publique d'État, très féminisé, constitue un débouché pour les diplômées des classes populaires. À l'inverse, dans la fonction publique hospitalière, les médecins continuent à provenir des classes moyennes et supérieures, tandis que les femmes et les enfants des classes populaires demeurent nettement désavantagés.

Notre étude permet d'esquisser une analyse comparée des mobilités en cours de carrière dans le privé et dans le public. Ici encore, distinguer les trois versants s'avère nécessaire : si, pour les employés, les perspectives de connaître une ascension en cours de carrière sont comparables au privé dans la fonction publique d'État, ce n'est pas le cas dans la fonction publique hospitalière et dans la fonction publique territoriale où elles sont un peu moins fréquentes. Néanmoins, la fonction publique offre d'autres avantages en termes de carrière, comme un accès à la formation plus développé.

Les femmes et les personnes d'origine populaire demeurent désavantagées, à niveau de diplôme comparable, en matière d'accès aux emplois les plus qualifiés ou de mobilité en cours de carrière, dans le privé comme dans le public. Cependant, leurs désavantages respectifs sont significativement plus faibles dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale. De ce point de vue, l'essentiel de la fonction publique semble un peu plus « méritocratique » que le secteur privé.

Un dernier élément important doit être mentionné. Depuis une vingtaine d'années, la part de l'emploi public au sein de la population active diminue. Cette baisse apparaît très modérée lorsque l'évolution est mesurée parmi l'ensemble des actifs : entre 2005 et 2020, une estimation à partir des données de l'enquête Emploi en continu montre que la part de l'emploi public passe de 23,4 % à 22 %. Cette diminution est en revanche plus marquée parmi les plus jeunes (25-39 ans) : elle diminue de 4 points en quinze ans, passant de 23,3 % à 19,5 %. Cette contraction du périmètre de l'emploi public parmi les jeunes, si elle se poursuit, pourrait produire des effets sur les perspectives de mobilité sociale des femmes et des enfants des classes populaires.



Directeur de la publication/rédaction : Cédric Audenis, commissaire général par intérim ;
secrétariat de rédaction : Gladys Caré, Valérie Senné ;
dépôt légal : février 2025 - N° ISSN 2556-6059 ;

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

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



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