

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, janvier 2016, numéro

127 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

POURQUOI LES FEMMES SONT-ELLES MOINS BIEN RÉMUNÉRÉES QUE LES HOMMES DANS LES TROIS FONCTIONS PUBLIQUES ?

Chloé Duvivier,
*Centre d'études de l'emploi,
Irstea Clermont-Ferrand, UMR Métafort*

Joseph Lanfranchi,
Centre d'études de l'emploi, LEMMA

Mathieu Narcy,
Centre d'études de l'emploi, ERUDITE

Malgré des actions visant à favoriser l'égalité professionnelle entre femmes et hommes au sein de la Fonction publique, les écarts de salaire y demeurent importants.

L'objectif de l'étude présentée ici est d'identifier et de quantifier les principales sources des inégalités de rémunération totale parmi les agents titulaires, masculins et féminins, en distinguant fonction publique d'État (FPE), fonction publique hospitalière (FPH) et fonction publique territoriale (FPT).

Si les différences de temps de travail constituent l'une des deux principales sources de l'écart de rémunération selon le sexe au sein de chaque fonction publique, c'est uniquement dans la fonction publique hospitalière que ce facteur en est la cause première. En revanche, c'est la ségrégation professionnelle dont une part non négligeable est verticale, *i.e.* provenant d'accès inégaux à la catégorie A+, à certains corps et grades, qui est la cause majeure de l'écart salarial dans les fonctions publiques d'État et territoriale. Ces résultats suggèrent de prendre ou de renforcer des mesures promouvant l'égalité de rémunération spécifiques à chaque fonction publique.

Depuis les années 2000, l'égalité professionnelle entre femmes et hommes est présentée comme un objectif des politiques publiques et des actions visant à la favoriser au sein du secteur public ont été prises. Cette évolution est d'autant plus importante que ce secteur se caractérise par un taux de féminisation très élevé. Un protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle a ainsi été signé le 8 mars 2013 par les organisations syndicales et les employeurs publics. Il porte sur l'ensemble des enjeux liés à l'égalité professionnelle, du dialogue social à la lutte contre les discriminations, de la gestion des carrières à l'articulation entre vie professionnelle et personnelle avec notamment la généralisation d'un congé « paternité » de droit dans la Fonction publique. Parmi les quinze axes adoptés, le quatrième incite à « mener une politique volontariste de suppression des inégalités salariales entre les femmes et les hommes ».

Malgré ces mesures, les inégalités de salaire ne se sont pas réduites dans le secteur public au cours des années 2000. En 2010, l'écart de revenu salarial net n'avait diminué que d'un point de pourcentage et s'élevait encore à 18 % (Morin, Rémilla, 2013), inférieur néanmoins de dix points à celui observé au sein du secteur privé.

Dans la lignée des enseignements du rapport Guégot (2011), la DGAFP et le Défenseur des droits¹ ont commandé au Centre d'études de l'emploi une étude en vue de chiffrer la part de l'écart de rémunération qui relèverait du recours plus fréquent des femmes au temps partiel, de la ségrégation professionnelle, horizontale et verticale, et de l'inégale attribution des primes et indemnités. En effet, le poids respectif de ces facteurs dans l'écart de rémunération entre femmes et hommes n'avait jamais été précisément mesuré, alors qu'une telle évaluation constitue un

¹ Cette recherche a bénéficié du soutien financier de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et du Défenseur des droits.

préalable nécessaire à la définition, par les pouvoirs publics, de politiques tendant à réduire les inégalités salariales. Ce 4-pages livre quelques-uns des résultats de l'étude.

● La mobilisation de données rares

Les données mobilisées englobent la fonction publique d'État (FPE), la fonction publique hospitalière (FPH) et la fonction publique territoriale (FPT). Le dispositif SIASP (encadré 1) qui réunit toutes ces données est exceptionnel : il permet de surmonter une lacune, non seulement dans le champ statistique français, mais également dans le champ international, car il n'existe pas, à notre connaissance, d'analyse des écarts de rémunération selon le sexe pour l'ensemble d'une fonction publique nationale.

L'analyse a été restreinte aux titulaires de la Fonction publique. Cette restriction a conduit à exclure le personnel médical de la FPH (puisque celui-ci se compose à 97,5 % d'agents non titulaires), soit 9,7 % des agents du secteur hospitalier. Ce personnel médical se compose à 63,8 % de praticiens hospitaliers, contractuels ou non, à 28,4 % d'internes et à 7,8 % de personnels hospitalo-universitaires. Bien que les praticiens hospitaliers non contractuels occupent des emplois permanents, ils ne sont pas considérés comme titulaires car ils relèvent de textes statutaires spécifiques.

Encadré 1

DONNÉES MOBILISÉES ET ÉCHANTILLON D'ÉTUDE

Les données mobilisées proviennent du Système d'Information sur les Agents des Services Publics (SIASP) pour l'année 2010. Réunissant des sources administratives relatives aux trois fonctions publiques, auparavant disparates, ce fichier regroupe tous les agents de la Fonction publique française, à l'exception du personnel militaire. Il équivaut aux déclarations annuelles des données sociales (DADS) pour le secteur privé. Il intègre néanmoins des variables spécifiques liées au statut de l'agent ou à son mode de rémunération (catégorie, corps, grade et échelon). Cependant, le fichier mis à disposition ne fournit pas l'échelon qui détermine le salaire des agents. En outre, comme dans les DADS, ne sont pas renseignés le niveau de diplôme des agents et leur ancienneté dans l'emploi. Cette dernière est, dans notre analyse, partiellement prise en compte par l'âge des agents.

Après élimination de valeurs aberrantes ou manquantes, l'analyse a porté sur 3 777 075 titulaires de la Fonction publique : 1 561 827 appartenant à la FPE, 1 388 129 à la FPT et 827 119 à la FPH.

Le traitement des données disponibles identifie les sources suivantes de l'écart de rémunération : l'âge, la localisation géographique du poste (France métropolitaine, DOM-TOM, étranger), le temps de travail (mesuré par la durée mensuelle et les différentes quotités de contrat de travail à temps partiel), l'inégale attribution des primes et indemnités, et la ségrégation professionnelle selon la catégorie (A+ pour la FPE, A, B et C), le ministère (FPE) ou la filière d'appartenance (FPT et FPH), le corps (FPE et FPH) ou le cadre

d'emploi (FPT) et le grade. L'encadré 2 détaille le statut et le mode de détermination des rémunérations des agents titulaires ou fonctionnaires.

Encadré 2

STATUT ET RÉMUNÉRATION DES AGENTS TITULAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les emplois de la Fonction publique sont regroupés en corps (pour la FPE et la FPH) ou en cadres d'emploi (pour la FPT). Tous les fonctionnaires appartenant à un même corps ou cadre d'emploi sont soumis à un statut, fixé par décret, qui définit leurs conditions de recrutement, de rémunération, de déroulement de carrière...

Les corps sont répartis, selon leur niveau de recrutement, en trois catégories hiérarchiques désignées en ordre décroissant par les lettres A, B et C. La catégorie A correspond à des fonctions de conception, de direction et d'encadrement ; la catégorie B à des fonctions d'application et de rédaction ; la catégorie C à des fonctions d'exécution. La catégorie « plus officieuse » A+ est formée de corps regroupant les hauts fonctionnaires ainsi que des corps dont l'accès requiert le doctorat.

Les corps ou cadres d'emploi sont composés d'un ou de plusieurs grades hiérarchisés. Au cours de la carrière, il est possible de passer aux grades supérieurs par avancement. Chaque grade contient plusieurs échelons qui forment la grille indiciaire, elle-même déterminant le niveau de rémunération. Chaque échelon est assorti d'une durée pour le passage à l'échelon supérieur. À chaque échelon correspond un indice majoré permettant le calcul du traitement de base. La rémunération totale comprend le traitement de base auxquels s'ajoutent l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement (variable selon le nombre d'enfants) ainsi que d'éventuelles primes et indemnités. Les fonctionnaires des DOM-TOM bénéficient de traitements majorés en raison du coût de la vie plus élevé outre-mer.

● Des inégalités de salaire importantes parmi les titulaires de la Fonction publique

Alors que le statut général des fonctionnaires impose le principe d'égalité entre femmes et hommes² et que le salaire des agents titulaires est indexé sur une grille indiciaire (encadré 2), **les agents masculins perçoivent, en moyenne, en 2010, une rémunération mensuelle totale nette³ supérieure de 18,9 % à celle de leurs homologues féminines, soit 365 euros de plus par mois** (tableau 1).

L'écart de rémunération est le plus élevé dans la FPE (22,7 %), suivie par la FPT (17,5 %) et est le plus faible au sein de la FPH (6,6 %), versant de la Fonction publique où les femmes sont les plus représentées (80,7 %). Il faut noter que l'exclusion du personnel médical de la FPH fait diminuer de dix-sept points l'écart de rémunération dans ce secteur. En effet, le personnel médical y est, en moyenne, beaucoup mieux rémunéré que le personnel non médical (43 % de différence de rémunération moyenne) et est comparativement plus masculin (44 % environ du personnel médical sont des hommes, contre 20 % du personnel non médical). Par conséquent, la principale cause des inégalités de salaire au sein de la FPH est la sur-représentation des hommes parmi ce personnel médical.

Tableau 1. Écart de rémunération mensuelle totale nette au sein de chaque fonction publique

	Rémunération des hommes			Rémunération des femmes			Écart de rémunération totale		% de femmes
	base	primes	totale	base	primes	totale	euros	%	
FPE	2 116	639	2 755	1 899	347	2 246	509	22,7	60,0
FPH	1 462	547	2 009	1 414	470	1 884	125	6,6	80,7
FPT	1 396	488	1 884	1 268	335	1 603	281	17,5	57,8
Ensemble	1 732	564	2 296	1 554	377	1 931	365	18,9	63,7

Source : SIASP 2010.

² Selon l'article 6bis de la loi n° 87-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, « aucune distinction directe ou indirecte ne peut être faite entre les fonctionnaires selon leur sexe ».

³ Cette rémunération totale comprend le traitement net indiciaire, l'indemnité de résidence, le supplément familial ainsi que toutes les primes et indemnités diverses.

MÉTHODOLOGIE

Pour quantifier le poids respectif des principales sources de l'écart de rémunération entre agents masculins et féminins, la méthode proposée par Nopo (2008) a été adoptée. Celle-ci permet de lever les hypothèses restrictives sur lesquelles reposent les méthodes de décomposition les plus fréquemment utilisées dans la littérature.

L'écart de rémunération au sein de chaque fonction publique est décomposé en deux parties. La première est qualifiée d'« expliquée », car elle correspond à la part de l'écart résultant de différences de caractéristiques observables entre hommes et femmes. La seconde composante est qualifiée au contraire d'« inexpliquée », car elle correspond à la part de l'écart qui peut être attribuable soit à des différences dans les rendements de leurs caractéristiques observables, soit à des variables non prises en compte dans l'analyse.

L'écart de rémunération est décomposé en introduisant progressivement des caractéristiques individuelles et d'emploi supplémentaires. Toute caractéristique individuelle ou d'emploi, dont la prise en compte augmente la partie expliquée de l'écart, constitue une source de la différence salariale ; sa contribution à l'écart correspond à l'ampleur de l'augmentation de la partie expliquée. À l'inverse, si l'introduction d'une caractéristique fait diminuer la partie expliquée, cela signifie que l'écart de rémunération aurait été encore plus important si cette caractéristique n'était pas distribuée de manière différenciée entre les hommes et les femmes (pour plus de détails, voir Duguet *et al.*, 2015).

● Des différences en termes d'âge et de temps de travail qui pèsent davantage dans la fonction publique hospitalière

La méthode mise en œuvre afin d'isoler et de mesurer le poids respectif des principales sources de l'écart de rémunération entre femmes et hommes est décrite dans l'encadré 3.

Contrairement aux fonctions publiques d'État et territoriale, **les différences en termes d'âge expliquent presque la moitié des inégalités de salaire dans la FPH**. En effet, neutraliser ces différences conduirait à réduire l'avantage masculin de 60 euros. Cela résulte essentiellement d'une pyramide des âges qui diffère plus fortement selon le sexe dans la FPH que dans les deux autres versants de la Fonction publique. Comme le révèle le tableau 2,

Tableau 2. Différences d'âge, de temps de travail et de catégorie au sein de chaque fonction publique

	FPE		FPH		FPT	
	H	F	H	F	H	F
Classes d'âge (%) :						
Moins de 30 ans	7,4	9,5	8,6	13,4	7,3	6,2
De 30 à 39 ans	28,2	28,3	23,6	26,3	23,7	22,4
De 40 à 49 ans	29,5	28,7	31,5	31,0	33,7	35,2
50 ans et plus	34,8	33,5	36,2	29,3	35,3	36,2
Nb. heures mensuelles	150	144	149	142	149	139
Type de temps partiel (%) :						
Mi-temps et moins	0,6	2,4	0,9	2,9	1,5	4,1
Plus que mi-temps	2,9	15,2	4,3	21,6	4,2	20,8
Temps plein	96,5	82,4	94,8	75,5	94,3	75,1
Catégorie (%) :						
A+	12,5	5,3	-	-	-	-
A	47,8	60,9	9,7	9,3	7,7	9,1
B	25,4	15,1	28,6	40,7	11,0	14,8
C	14,3	18,6	61,7	50,0	80,5	74,7
Indéterminée	-	-	-	-	0,8	1,4

Source : SIASP 2010.

les femmes titulaires de la FPH sont plus fréquemment âgées de moins de 30 ans et moins nombreuses au-delà de 50 ans que leurs collègues masculins⁴. Or, dans la Fonction publique, quelle qu'elle soit, la rémunération augmente avec l'ancienneté des agents, et donc, avec leur âge.

Les différences en termes de temps de travail représentent une part importante de l'écart de rémunération dans chaque fonction publique. Elles en sont la source principale au sein de la FPH où elles expliquent plus de la moitié de l'écart (tableau 3). En effet, les femmes, qui recourent davantage au temps partiel, travaillent en moyenne moins longtemps que les hommes (tableau 2).

● La ségrégation professionnelle : déterminante au sein des fonctions publiques d'État et territoriale...

La ségrégation professionnelle est la première source de l'écart de rémunération au sein de la FPE et de la FPT. La faire disparaître permettrait ainsi de réduire l'inégalité salariale de plus de moitié dans la FPE et de moitié dans la FPT (tableau 3).

Cette ségrégation peut être tout à la fois « horizontale » (inégale répartition entre ministères pour la FPE et entre filières pour la FPT) et « verticale » (inégal accès à la catégorie A+, à certains corps et, à l'intérieur d'un même corps, aux grades les plus élevés). L'importance respective de ces deux formes de ségrégation dans l'écart de rémunération diffère entre les fonctions publiques d'État et territoriale.

Au sein de la FPE, l'inégale répartition des hommes et des femmes entre les catégories, et plus particulièrement la sous-représentation de celles-ci dans la catégorie A+ (tableau 2), explique presque un cinquième de l'écart de rémunération, alors qu'elle ne constitue pas une explication des inégalités de salaire observées au sein de la FPT.

La ségrégation professionnelle « horizontale » explique une part plus importante de l'écart de rémunération au sein de la FPT (22,6 %) que de la FPE (12,5 %). Au sein de la FPT, c'est la très forte sous-représentation des femmes dans les deux filières les plus rémunératrices

Tableau 3. Poids des différentes sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes titulaires de la Fonction publique

	FPE	FPH	FPT
Écart de salaire	0,2267 (509€)	0,0663 (125€)	0,1753 (281€)
Différence d'âge*	10,8% (55€)	47,7% (60€)	-3,0% (-8€)
Différence de temps de travail	27,2% (138€)	54,6% (68€)	36,5% (103€)
Ségrégation professionnelle	53,9% (274€)	-21,9% (-28€)	49,9% (140€)
Dont inégale répartition... :			
... entre les catégories	19,1% (97€)	-37,7% (-48€)	-1,0% (-3€)
... entre les ministères/filières	12,5% (64€)	8,1% (10€)	22,6% (64€)
... entre les corps	19,9% (101€)	11,9% (15€)	16,0% (45€)
... entre les grades	2,4% (12€)	-4,2% (-5€)	12,3% (34€)
Inégale attribution de primes et indemnités	1,3% (7€)	12,5% (16€)	5,0% (14€)
Partie inexpliquée	6,7% (35€)	7,1% (9€)	11,6% (32€)

Source : SIASP 2010.

Lecture : Parmi l'ensemble des titulaires de la FPE, 27,2 % de l'écart de rémunération selon le sexe s'explique par des différences de temps de travail. Autrement dit, l'écart salarial s'élevant à 509€ se réduirait de 138€ si les hommes et les femmes avaient le même temps de travail.

Note : *La différence mesurée dans cette ligne contient également les différences de localisation du poste (métropole, DOM-TOM, étranger) entre hommes et femmes, mais celles-ci ne contribuent que très faiblement à expliquer l'écart de rémunération dans les trois fonctions publiques.

⁴ Entre autres spécificités, ces différences de répartition selon le sexe entre les différentes classes d'âge s'expliquent par des recrutements conjoncturels au sein de la FPH. Par exemple, le groupe des agents de moins de 30 ans a été significativement renforcé en 2000 et 2003 par d'importants recrutements d'infirmiers, profession particulièrement féminisée.

⁵ Les filières de la FPT et les ministères de la FPE sont présentés en détail dans le rapport de recherche CEE n° 89 (2015).

(incendie-secours et sécurité-police municipale) et leur surreprésentation dans la filière sociale, peu rémunératrice, qui sont à l'origine du poids de la ségrégation horizontale. Au sein de la FPE, celle-ci provient, d'une part, de la surreprésentation des femmes dans les ministères du Travail et de l'Éducation nationale, deux des six ministères les moins rémunérateurs, et, d'autre part, de leur sous-représentation dans les trois ministères les plus rémunérateurs (Affaires étrangères, services au Premier ministre, Économie)⁵.

De plus, même à catégorie et ministère/filière équivalents, les hommes titulaires de la FPE et de la FPT sont davantage présents que les femmes dans les corps les plus rémunérateurs. Si les pouvoirs publics parvenaient à corriger cette inégale répartition, l'écart salarial se réduirait de 101 euros au sein de la FPE et de 4 euros au sein de la FPT (tableau 3). On constate également qu'à l'intérieur d'un même corps, la ségrégation verticale entre grades, contribue à mieux expliquer les inégalités de salaire dans la FPT (12,3 %) que dans la FPE (2,4 %).

● ... mais moins préjudiciable aux femmes de la FPH

Au sein de la FPH, la contribution de la ségrégation professionnelle est négative en raison d'une répartition dans les catégories à l'avantage des femmes. En effet, alors que ces dernières appartiennent presque aussi souvent que les hommes à la catégorie A, elles sont en revanche nettement plus nombreuses à faire partie de la catégorie B (tableau 2). Corriger cette inégale répartition contribuerait ainsi à augmenter l'avantage salarial masculin de 48 euros. De plus, si la ségrégation horizontale entre filières et l'inégale répartition entre les corps de la FPH participent positivement à l'écart de rémunération, leur pouvoir explicatif y est moindre qu'au sein de la FPE et de la FPT.

La ségrégation horizontale entre filières n'est pas toujours préjudiciable à la rémunération des femmes du secteur hospitalier : même si celles-ci sont légèrement sous-représentées au sein des deux filières les plus rémunératrices (médico-technique et socio-éducative), elles sont toutefois particulièrement sous-représentées au sein de la filière technique et ouvrière, qui est la moins rémunératrice. Enfin, à l'intérieur d'un même corps, la ségrégation verticale entre grades n'est que peu prononcée et serait même plutôt à l'avantage des femmes.

● L'attribution inégale des primes et indemnités n'explique une part conséquente de l'écart salarial que dans la fonction publique hospitalière

À grade équivalent, l'inégale distribution des primes et indemnités représente 12,5 % de l'écart de rémunération au sein de la FPH. *A contrario*, la part de cette source est très faible au sein de la FPT et quasi nulle au sein de la FPE. Pourtant, comme le révèle le tableau 1, les hommes perçoivent des primes et indemnités significativement plus élevées que les femmes de l'ensemble de la Fonction publique. Des analyses – non reportées ici – montrent qu'en réalité l'attribution des primes dépend davantage des ministères,

filières et corps dans lesquels exercent les agents que de leur sexe (Duguet *et al.*, 2015). Autrement dit, l'attribution des primes et indemnités dans la Fonction publique renforce le poids de la ségrégation professionnelle dans l'écart de rémunération entre femmes et hommes.

Enfin, à âge égal, localisation du poste, temps de travail, grade et primes identiques, les hommes perçoivent encore des salaires supérieurs à ceux des femmes (respectivement, 35 euros, 32 euros et 9 euros au sein de la FPE, de la FPT et de la FPH). Compte tenu de l'impossibilité de mesurer les heures supplémentaires travaillées et de connaître l'échelon des agents, deux raisons peuvent expliquer ce gain salarial. Tout d'abord, les hommes peuvent effectuer davantage d'heures supplémentaires. Ensuite, à l'intérieur d'un même grade, les femmes peuvent occuper des échelons inférieurs aux hommes, car leurs interruptions de carrière pour maternité ou garde d'enfant diminuent leur ancienneté et retardent leur avancement.

● Briser le « plafond de verre »

Au sein des trois fonctions publiques, les différences de temps de travail constituent l'une des deux principales sources de l'inégalité salariale. Par conséquent, pour la réduire, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures permettant aux femmes de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. En outre, la ségrégation professionnelle, dont une part non négligeable provient de l'accès inégal des hommes et des femmes à la catégorie A+ (pour la FPE), à certains corps très rémunérateurs, et, à l'intérieur des corps, aux grades les plus élevés, représente la cause première de l'écart de rémunération au sein de la FPE et de la FPT.

Lutter contre la ségrégation professionnelle dépend de l'origine de celle-ci. Lorsqu'il s'agit d'une ségrégation horizontale entre métiers résultant de préférences différentes entre hommes et femmes, les politiques de gestion du personnel n'ont que peu à proposer pour y remédier. En revanche, l'existence d'une ségrégation verticale et d'un effet « plafond de verre » plaide pour la mise en place de pratiques visant à limiter les inégalités d'opportunité auxquelles les femmes font face. Il conviendrait en effet de faciliter les carrières des femmes qui aspirent à des postes de responsabilité en aménageant, par exemple, les temps de travail et les horaires de ceux-ci, ou encore de surveiller d'éventuelles promotions discriminatoires de la part des supérieurs hiérarchiques.

RÉFÉRENCES

- Duguet E., Duvivier C., Lanfranchi J., M. Narcy, 2015, « Identification et quantification des sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes au sein de la Fonction publique », *Rapport de recherche CEE* n° 89, mars.
- Guégot F., 2011, « L'égalité professionnelle homme-femme dans la Fonction publique », *Rapport au président de la République*.
- Morin T., N. Remila, 2013, « Le revenu salarial des femmes reste inférieur à celui des hommes », *Insee Première*, n° 1436, mars.
- Nopo H., 2008, « Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps », *Review of Economics and Statistics*, 90.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

Elles sont également disponibles via la lettre électronique flash.cee, ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi).

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directrice de publication : Christine Daniel - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Horizon - Imprimerie : Horizon C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1601-044 - Janvier 2016 - ISSN : 1767-3356