

Introduction

Analyser les inégalités salariales entre les hommes et les femmes dans la fonction publique avec les données du *Système d'information sur les agents des services publics*

Yannick L'Horty* et Dominique Meurs**

Les femmes sont proportionnellement plus nombreuses à travailler dans la fonction publique que dans le secteur privé. C'est vrai en France, où elles représentent 62 % des effectifs des trois versants de la fonction publique¹. C'est également vrai dans la majorité des pays de l'OCDE, où elles forment en moyenne 57 % des salariés en 2010².

Cette attractivité des emplois publics pour les femmes provient d'un faisceau de facteurs présents à des degrés divers dans les pays de l'OCDE. Du côté de la demande de travail, le secteur public comme celui des services comporte des métiers traditionnellement considérés comme « féminins » (enseignants, personnel soignant, emplois administratifs...). Les rémunérations proposées peuvent attirer davantage les femmes que les hommes car les salaires du public sont légèrement supérieurs à ceux du privé pour les femmes, surtout pour les moins qualifiées, alors que les hommes ont un désavantage salarial par rapport à leurs homologues du secteur privé, principalement chez les plus qualifiés (Arulapalam *et al.*, 2007 ; Bargain et Melly, 2008 ; Lucifora et Meurs, 2006). Du côté de l'offre, le caractère « *family friendly* » de l'employeur public, avec des facilités dans les horaires, des possibilités de temps partiel, des politiques familiales spécifiques, peut attirer davantage les (futurs) mères en raison du partage inégal des tâches domestiques. La présence majoritaire des femmes dans ces emplois serait ainsi due à une meilleure articulation entre vie familiale et vie professionnelle que dans le secteur privé. Ce facteur joue beaucoup dans certains pays comme en Suède où les facilités pour les mères expliqueraient la très forte concentration des femmes dans ce secteur : 47 % des femmes salariées travaillent dans le secteur public en 2014 contre 19 % des hommes salariés³. Enfin, dans la plupart des pays de l'OCDE, les emplois publics vont de pair avec une certaine sécurité professionnelle, des déroulements de carrière où l'ancienneté compte beaucoup, et un rôle protecteur des syndicats. Le choix du public pourrait alors

Rappel :

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n'engagent qu'eux mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni a fortiori l'Insee.

* Université Paris-Est Marne-la-Vallée, ERUDITE et TEPP.

** Economix-Paris Ouest, Ined.

1. DGAFP, rapport annuel, édition 2015, <http://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-edition-2015>.

2. OCDE, 2014, p. 98.

3. Statistics Sweden, 2014, Women and men in Sweden: facts and figures.

aussi refléter une plus forte aversion des femmes au risque ; plus prudentes, elles privilégieraient un secteur où le risque de chômage est moindre (Dohmen et Falk, 2011 ; Pfeiffer, 2008).

Des écarts de salaire au désavantage des femmes dans la fonction publique

Le deuxième constat général est que les femmes sont en moyenne moins payées que les hommes dans la fonction publique, même si l'écart de salaires y est un peu plus resserré que dans le secteur privé. Sur la base de données communes pour 11 pays européens (ECHP, 1994-2001), Arulapalam *et al.* (2007) montrent que la rémunération moyenne des femmes est inférieure à celle des hommes dans le secteur public, avec un rapport des salaires des femmes à ceux des hommes de l'ordre de 80 % en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et en Finlande, autour de 85 % en France, en Allemagne, en Autriche, au Danemark et en Irlande, beaucoup plus proche de l'égalité (autour de 95 %) en Belgique et en Espagne, et une différence non significative en Italie⁴.

L'écart des salaires entre les hommes et les femmes varie selon la position dans la hiérarchie des salaires : au bas de la distribution, il a tendance à être plus resserré et à s'élargir au sommet. C'est le cas pour 7 des 11 pays étudiés dans Arulapalam *et al.* (2007), la France faisant partie de ce groupe avec un désavantage salarial des femmes passant de 90 % à 87 % entre le dixième et quatre-vingt dixième centiles. Le même phénomène s'observe aussi dans d'autres pays de l'OCDE comme l'Australie (Baron et Cobb Clark, 2010). Cette divergence croissante entre les distributions des rémunérations des femmes et des hommes s'explique par la raréfaction des femmes dans les postes les mieux rémunérés ; c'est ce qu'on appelle « le plafond de verre ». Dans le cas de la France, les femmes ne représentent que 33 % des corps et emplois d'encadrement supérieur et de direction (Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), *Rapport 2015, chiffres clés* ; voir également Marry *et al.*, 2014).

Les politiques en faveur de l'égalité professionnelle en France

L'exigence d'égalité dans la fonction publique a été mise en avant en France dès les années quatre-vingt. La loi Anicet le Pors de 1983 met l'accent sur la lutte contre toutes les discriminations et dès cette période il y a une demande de publication tous les deux ans d'un rapport sur l'égalité hommes/femmes (art. 6bis et suivants).

L'attention apportée à la situation comparée des hommes et des femmes s'est depuis manifestée dans de nombreuses dispositions légales, dont le protocole d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique du 8 mars 2013, signé par l'ensemble des organisations syndicales et les employeurs publics. Les articles présentés dans ce dossier s'inscrivent directement dans les suites de cet accord, notamment son axe n°2 intitulé « rendre effective l'égalité entre les femmes et les hommes dans les rémunérations et les parcours professionnels de la fonction publique ». Pour atteindre cet objectif, trois directions sont indiquées : évaluer « précisément les écarts de rémunération effective et la définition de stratégies pour établir un

4. Ces chiffres, basés sur des données déclaratives (European Community Household Panel, ECHP), sont peu comparables avec les chiffres plus récents, de source administrative, que le lecteur trouvera dans le dossier.

plan d'actions afin de les supprimer » ; « une évolution des mentalités et des comportements de tous afin de lutter contre les stéréotypes et contre les discriminations qui en découlent » ; « un meilleur accompagnement des parcours professionnels des femmes au sein de la fonction publique ». Le dossier présenté ici répond à la nécessité de disposer d'une estimation des différences de rémunération entre les hommes et les femmes et d'une analyse approfondie des causes de ces écarts, en mettant l'accent sur les inégalités de positionnement hiérarchique des hommes et des femmes.

De la mesure des écarts de salaire à l'interprétation des causes des inégalités

Les statistiques sur les écarts de salaire entre les femmes et les hommes reposent le plus souvent sur la comparaison des moyennes des salaires horaires, sans prise en compte d'effets de structure à l'exception des différences de temps de travail. Or une partie des inégalités provient du fait qu'hommes et femmes diffèrent en termes d'âge, d'ancienneté, mais aussi dans les emplois occupés ou les positions atteintes. Par exemple, à âge, ancienneté et diplôme égal, une femme professeur des universités est moins rémunérée qu'un homme inspecteur des finances. Pour mesurer les inégalités et mettre en œuvre (éventuellement) des politiques correctrices, il faut donc passer du constat des différences à l'analyse des constituants de l'écart.

Deux grandes voies d'analyse sont possibles et complémentaires. La première a été proposée par Oaxaca (1973) et Blinder (1973) et consiste à décomposer l'écart de salaire moyen entre les hommes et les femmes entre une part qui provient d'effets de composition (différences d'âge, d'ancienneté, ...) – ou part expliquée – et une part qui reste inexpliquée après prise en compte des différences structurelles. La part expliquée correspond à la différence entre la rémunération des hommes et un « contrefactuel », c'est-à-dire ce que serait la rémunération des femmes si, tout en gardant leurs caractéristiques, elles étaient payées comme leurs homologues masculins. Notons bien ici qu'« expliquer » ne signifie pas « justifier ». Un bref exemple illustrera ce point. Supposons qu'hommes et femmes aient exactement les mêmes caractéristiques individuelles (âge, diplôme, ancienneté, etc.) et que les salaires soient strictement identiques à position occupée égale mais que les hommes soient majoritaires en haut du classement hiérarchique. Il y aura donc un écart des salaires moyens au détriment des femmes. Si l'on ne tient compte dans la décomposition de cet écart que des caractéristiques individuelles, la partie expliquée sera nulle, et la partie inexpliquée égale à l'écart de salaire moyen constaté. Si l'on ajoute dans les variables de l'analyse les positions occupées dans l'échelle des rémunérations, tout l'écart de salaire va être expliqué par la ségrégation professionnelle entre les hommes et les femmes, et la partie inexpliquée sera nulle. Le statisticien mesure un écart moyen et chiffre la contribution de différents facteurs structurels à cet écart. C'est ce qui permet ensuite aux responsables des ressources humaines de construire des politiques correctrices. Mais la question de savoir si les femmes ont été écartées des promotions ou si elles ont refusé de s'y présenter dépasse l'analyse statistique pure.

Le principe de cette décomposition est devenu standard dans l'analyse des inégalités de salaire. Toutefois, certaines limites méthodologiques ont donné lieu à de nombreuses extensions. L'une d'entre elles traite du problème des « catégories vides », c'est-à-dire des cas où il n'y a pas de femmes (par exemple) présentes dans certains emplois, donc pas de possibilité de calculer ce que serait leur salaire moyen dans cet emploi si elles étaient rémunérées comme les hommes. La question de la « cellule vide » requiert

d'utiliser des méthodes plus sophistiquées, comme celles de Ñopo (2008) ou Shatwani *et al.* (2012) pour décomposer l'écart des rémunérations en tenant compte de l'absence de contrefactuels.

La deuxième voie de recherche consiste à s'intéresser à la totalité de la distribution, et à repérer où les écarts se creusent entre les rémunérations des hommes et des femmes. Cette approche, complémentaire de la précédente, permet de diagnostiquer l'existence d'un « plafond de verre », lorsque l'écart entre la distribution des hommes et celle des femmes s'élargit au sommet (Albrecht *et al.*, 2003), ou d'un « plancher collant » si l'écart entre les deux distributions est plus large aux premiers déciles, signalant que davantage de femmes que d'hommes perçoivent les plus bas niveaux de rémunération. Une variante de cette approche est d'analyser les classements des hommes et des femmes dans la distribution commune des rémunérations et d'estimer la probabilité pour une femme par rapport à un homme d'occuper un rang donné de cette distribution (Gobillon *et al.*, 2015). Son avantage est de considérer les classements relatifs des hommes et des femmes, indépendamment des rémunérations effectives, ce qui permet de comparer les situations de secteurs où les niveaux des salaires peuvent être très différents.

Richesses et limites de la base de données SIASP

Peu de travaux ont été consacrés à l'analyse économétrique des inégalités salariales dans la fonction publique française, ce qui contraste avec l'abondance des recherches portant sur le secteur privé. Une des raisons de cette rareté relative est liée aux sources de données. Jusqu'à une période récente, les chercheurs utilisaient les enquêtes *Emploi* (Bargain et Melly, 2008 ; Lucifora et Meurs, 2010) pour traiter cette question. Si cette source a l'avantage de comporter un grand nombre de variables individuelles, dont l'éducation, elle a l'inconvénient de fournir une information déclarative sur les rémunérations, ce qui peut être source d'erreurs de mesure et elle ne permet pas d'analyses très fines de la fonction publique, faute d'un nombre suffisant d'observations. Une autre source, très difficile d'accès, était le fichier Insee des agents de l'État ; le panel 1978-2005 a été utilisé par Pouget (2007) pour retracer les carrières des hommes et des femmes. Par construction cela ne concernait que les agents de la fonction publique d'État.

Les trois articles présentés dans ce dossier exploitent tous le *Système d'information sur les agents des services publics* (SIASP), une base de données nouvellement mise à disposition des chercheurs pour ce programme de travail au travers du *Centre d'accès sécurisé aux données du Genes* (CASD). SIASP est une source exceptionnelle parce qu'elle couvre de façon exhaustive l'ensemble des agents (hors personnels militaires) des trois versants de la fonction publique : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Cela représente plus de 4,8 millions agents publics (titulaires et non titulaires) présents en décembre 2010. Outre l'exhaustivité, les avantages de cette base sont la grande fiabilité des informations collectées. Pour chaque individu, la base indique ses caractéristiques individuelles (âge, sexe, département de résidence), les caractéristiques précises de son employeur (type d'établissement, ministère), son statut (titulaire, non titulaire), sa rémunération nette annuelle (qui comprend le salaire, les primes, indemnités, etc.) ainsi que la quotité de travail, la catégorie statutaire, l'emploi occupé et l'indice pour les fonctionnaires titulaires. Ces informations permettent pour la première fois de mener une analyse détaillée

des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes dans la fonction publique en tenant compte des caractéristiques fines de l'emploi.

Il y a cependant des limites à l'analyse sur la base de cette source de données. Nous en retiendrons ici deux. La première est qu'elle ne fournit pas d'information sur le diplôme, ce qui empêche de tenir compte de l'effet des différences de diplôme à situation d'emploi équivalente. La seconde est que les auteurs ont travaillé sur le fichier 2010 qui venait d'être mis à disposition. Les analyses sont donc en coupe. Elles ne sont pas longitudinales. Au fur et à mesure que les bases seront constituées et mises à disposition des chercheurs, il sera possible de reconstituer les carrières salariales et d'avoir une vision plus précise des écarts entre les hommes et les femmes dans l'accès aux promotions.

Trois études complémentaires...

En exploitant une base unique de données, le SIASP, pour explorer un objet commun, les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes dans la fonction publique, on aurait pu attendre une grande proximité dans le propos des trois études qui composent ce dossier. Il n'en est rien. Les approches retenues sont très différentes et elles abordent des aspects variés des inégalités salariales dans la fonction publique. Ces trois études ont d'ailleurs été sélectionnées pour leur complémentarité dans le cadre d'un appel à projet de recherche soutenu à la fois par la DGAFP et le Défenseur des Droits.

Les différences d'approche ont trait à la façon d'aborder les inégalités. Duvivier, Lanfranchi et Narcy se focalisent sur les écarts moyens de rémunération entre les hommes et les femmes titulaires de la fonction publique, qu'ils décomposent en adoptant la méthode non paramétrique de Nopo (2008). Les auteurs mesurent l'écart des salaires entre les femmes et les hommes et calculent la contribution respective des différences de durée de travail, de la ségrégation professionnelle horizontale (différence entre les métiers) et verticale (différence entre les positions hiérarchiques), et de l'attribution de primes et d'indemnités. L'analyse est déclinée pour chaque versant de la fonction publique.

Fremigacci, Gobillon, Meurs et Roux privilégient une entrée par le classement dans la distribution des rémunérations, plutôt que par les écarts de niveaux de rémunérations. Ces auteurs estiment une « fonction d'accès », définie comme le rapport des probabilités pour une femme et pour un homme d'occuper un poste de rang donné dans la hiérarchie des salaires, pour les personnes qui occupent un poste de rang inférieur. Cette approche permet de comparer des catégories d'agents ou d'établissements dont les écarts absolus de rémunération sont très différents. Elle est appliquée à chaque versant de la fonction publique, puis à cinq grands corps relativement homogènes (magistrats, professeurs, infirmiers et cadres de santé, adjoints administratifs).

La perspective de Chantreuil, Gavrel, Guironnet et Lebon est un peu différente, puisqu'il s'agit ici de mesurer la contribution des inégalités de genre à l'ensemble des inégalités salariales (évalué par un indice de Gini) dans la fonction publique. Le calcul de cette contribution, inspiré de la valeur de Shapley, est établi relativement à une situation théorique où les salaires des hommes et ceux des femmes seraient identiques toutes choses égales par ailleurs. Il permet de mesurer la part de l'inégalité spécifiquement

attribuable à un facteur « genre », relativement à l'âge et à d'autres facteurs individuels observables ou non. Cette approche est déclinée pour chaque versant de la fonction publique, par catégorie d'agents et par type d'établissement.

... dont les conclusions sont convergentes

Même si les approches sont très différentes, il est remarquable de constater qu'elles convergent sur plusieurs messages communs. Tout d'abord, les trois articles confirment l'ampleur des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes au sein de la fonction publique. Ils apportent aussi des éclairages originaux. Par exemple, en considérant l'ensemble des agents tous versants et statuts confondus, le facteur genre contribue à près de 9 % à l'inégalité des rémunérations dans la fonction publique pour l'ensemble des agents (titulaires et non titulaires) (Chantreuil, Gavrel, Guironnet et Lebon). Dans l'étude de Duvivier, Lanfranchi et Narcy, tous versants confondus, les hommes titulaires percevaient en 2010 une rémunération mensuelle nette supérieure de 18,9 % en moyenne à celle de leurs homologues féminines, soit 365 euros de plus par mois.

Ensuite, ils soulignent chacun la diversité interne à la fonction publique. L'étude de Duvivier, Lanfranchi et Narcy insiste sur les différences entre les trois versants de la fonction publique : alors que la ségrégation professionnelle est la principale cause des inégalités de salaire entre les sexes dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale, ce sont les différences de nombre d'heures qui constituent le facteur le plus important dans la fonction publique hospitalière. La contribution de Fremigacci, Gobillon, Meurs et Roux montre que les « fonctions d'accès » ont non seulement une allure différente selon les versants de la fonction publique, avec de fortes spécificités dans les hôpitaux, mais qu'elles ont aussi un profil très différent selon telle ou telle catégorie de fonctionnaire.

Enfin, dans l'analyse des écarts de salaires, les trois études soulignent toutes la contribution décisive de l'inégal accès aux postes de responsabilité. L'article de Duvivier, Lanfranchi et Narcy met en évidence la contribution de la ségrégation verticale, en particulier dans la fonction publique d'État et dans la fonction publique territoriale, et celui de Fremigacci, Gobillon, Meurs et Roux montre aussi que les chances relatives de promotion des femmes sont très faibles aux rangs élevés de la distribution des salaires (leur fonction d'accès diminue avec le rang). La question essentielle est donc bien celle du faible accès des femmes aux postes les plus rémunérateurs et cette question ne se résume pas aux différences d'aptitudes entre les femmes et les hommes.

Au total, ces résultats convergents suggèrent que la promotion de l'égalité salariale dans la fonction publique nécessite à la fois des actions uniformes pour lutter contre le plafond de verre et des actions différenciées selon les versants de la fonction publique, les catégories d'agents et les types d'établissement, afin de cibler les facteurs spécifiques qui contribuent ici et là aux inégalités salariales.

Ce dossier est l'aboutissement d'un travail considérable de mise à disposition et d'exploitation de sources statistiques nouvelles sur les rémunérations des agents publics. Mais c'est aussi un point de départ pour une nouvelle génération d'études sur données administratives exhaustives. Ces premiers travaux devraient être prolongés ultérieurement par l'analyse des carrières des agents publics et par d'autres travaux d'évaluation

des actions correctrices mises en œuvre pour « faire sauter » le plafond de verre dans la fonction publique. □

BIBLIOGRAPHIE

Albrecht J., Björklund A. et Vroman (2003) S., « Is There a Glass Ceiling in Sweden? », *Journal of Labour Economics*, vol. 21, n° 1, pp. 145-177.

Arulampalam W., Booth A. L. et Bryan M. L. (2007), « Is there a glass ceiling over Europe? Exploring the gender pay gap across the wage distribution », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 60, n° 2, pp. 163-186.

Bargain O. et Melly B. (2008), « Public Sector Pay Gap in France: New Evidence Using Panel Data », *IZA Discussion paper*, n° 3427.

Baron J. W. et Cobb-Clark D. (2010), « Occupational Segregation and the Gender Wage Gap in Private- and Public-Sector Employment: A Distributional Analysis », *The Economic Record*, n° 86, pp. 227-246.

Bessière S. et Pouget J. (2007), « Les carrières dans la fonction publique d'État – Premiers éléments de caractérisation », dans *Les salaires en France, édition 2007*, Insee.

Blinder A. S. (1973), « Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates », *The Journal of Human Resources*, vol. 8, n° 4, pp. 436-455.

Dohmen T. et Falk A. (2011), « Performance pay and multidimensional sorting: Productivity, preferences, and gender », *The American Economic Review*, vol. 101, n° 2, pp. 556-590.

Gobillon L., Meurs D. et Roux S. (2015b), « Estimating gender differences in access to jobs », *Journal of Labor Economics*, vol. 33, n° 2, pp. 317-363.

Lucifora C. et Meurs D. (2006), « The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy », *Review of Income and Wealth*, vol. 52, n° 1, pp. 43-59.

Marry C., Bereni L., Jacquemart A., Le Mancq F., Pochic S. et Revillard A. (2014), *Une analyse de la fabrication organisationnelle des dirigeants.e.s*, Synthèse du rapport de recherche remis à la DGAFP.

Ñopo H. (2008), « Matching as a tool to decompose wage gaps », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 90, n° 2, pp. 290-299.

Oaxaca R. L. (1973), « Male-female wage differentials in urban labor markets », *International Economic Review*, vol. 14, n° 3, pp. 693-709.

OECD (2014), *Women, Government and Policy Making in OECD Countries*, Paris, OCDE, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/women-government-and-policy-making-in-oecd-countries_9789264210745-en#.V59JyUYk3-k#page4.

Pfeifer C. (2008), « Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment », Institute for the Study of Labor, *Discussion Paper* n° 3503.

Shatnawi Dina, Oaxaca Ronald et Ransom Michael (2012), « Movin' on Up: Hierarchical Occupational Segmentation and Gender Wage Gaps », *IZA Discussion Paper* n° 7011.

Reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without permission.