

Fonctionnaires de l'État : au fil des générations, davantage de déclassement à l'embauche, atténué ensuite par des promotions

En 2018, les agents de la fonction publique de l'État (FPE) constituent une population en majorité féminine, davantage diplômée et deux fois plus souvent cadre ou profession intermédiaire que l'ensemble des salariés en France. Deux fonctionnaires de la FPE sur trois appartiennent à la catégorie hiérarchique A, la plus élevée.

Une part importante d'agents a intégré la fonction publique avec un niveau de diplôme supérieur à celui requis. Cette part a crû au fil des générations. Les fonctionnaires surdiplômés à l'entrée ont néanmoins souvent rejoint une catégorie hiérarchique conforme à leur diplôme au cours de leur carrière par le biais de promotions individuelles ou de reclassements de leur corps.

Les agents de la fonction publique de l'État surdiplômés à l'entrée et les hommes ont plus de chances d'avoir été promu au cours de leur carrière que les autres. Les promotions s'accompagnent en moyenne de salaires plus élevés alors que les interruptions ou les longues périodes de chômage sont associées à des salaires moins élevés.

Fin 2018, 5,6 millions de salariés travaillent dans la fonction publique. Cette dernière est composée de trois versants : la fonction publique de l'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH). La fonction publique de l'État, qui regroupe les services nationaux (notamment les administrations centrales), les établissements d'enseignement et de recherche, et les services territoriaux comme la police nationale [Colin, Pons, 2021], est le versant comptant le plus d'agents. Fin 2018, 2,50 millions d'agents travaillent dans la FPE, contre 1,95 million dans la FPT et 1,19 million dans la FPH [Donzeau *et al.*, 2020]. Un agent sur deux de la FPE travaille dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire.

Davantage de femmes, de cadres et de diplômés du supérieur long dans la FPE

En 2018, 61 % des agents de la FPE sont des femmes, contre 50 % de l'ensemble des salariés en France (des secteurs privé et public confondus) ► **figure 1**. Ce versant de la fonction publique est un peu plus féminisé que la FPT (59 %), mais moins que la FPH (78 %). Au sein de la FPE, les femmes sont particulièrement surreprésentées dans certaines professions, comme celle d'enseignant, où leur part atteint 67 %, contre 55 % parmi les non-enseignants. Cette part varie toutefois fortement selon le niveau d'enseignement : de 84 % dans le primaire à 40 % dans le supérieur. Hors enseignants, les femmes n'occupent que 35 % des postes d'encadrement supérieur et des emplois de direction de la FPE.

En 2018, 45 % des agents de la FPE ont un emploi de profession intermédiaire, catégorie socioprofessionnelle la plus représentée, contre 20 % pour l'ensemble des salariés du privé et du public. Parmi eux, 38 % sont des professeurs des écoles. Dans cette catégorie, figurent également les professeurs de lycée professionnel, les conseillers principaux d'éducation, les secrétaires administratifs, les techniciens ou encore les greffiers. De même, 34 % des agents de la FPE sont cadres ou professions intellectuelles supérieures, contre 17 % pour l'ensemble des salariés. Ils sont alors professeurs certifiés ou agrégés, attachés, inspecteurs¹, ou occupent des postes d'encadrement ou de direction. Les employés représentent 19 % des emplois de la FPE, contre 35 % de l'ensemble des salariés en France. Ils regroupent par exemple certains policiers comme les brigadiers et les gardiens de la paix, des adjoints administratifs ou techniques ainsi que des surveillants de l'administration pénitentiaire. Enfin, les ouvriers² représentent 2 % de la FPE, contre 27 % des salariés en France.

¹ Par exemple, inspecteur des finances publiques, des douanes ou de l'Éducation nationale.

² Environ la moitié sont des agents qualifiés de laboratoire, qui travaillent pour la plupart au ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse. D'autres ouvriers de la FPE ont le statut d'ouvrier d'État (27 % des ouvriers) et travaillent majoritairement au ministère des Armées.

► 1. Agents de la fonction publique de l'État en 2018 selon leurs caractéristiques sociodémographiques

en %

	Fonction publique de l'État			Ensemble des salariés ¹
	Enseignants	Non-enseignants	Ensemble	
Sexe				
Femmes	67	55	61	50
Hommes	33	45	39	50
Catégorie socioprofessionnelle				
Cadres	45	24	34	17
Professions intermédiaires	55	36	45	20
Employés	0	35	19	35
Ouvriers	0	4	2	27
Diplôme				
Supérieur long (bac+3 ou plus)	90	42	65	17
Bac+2	7	15	11	17
Baccalauréat	2	25	14	22
CAP ou BEP	0	12	6	27
Aucun diplôme ou brevet des collèges	0	6	3	17

1 Salariés du secteur privé et du secteur public.

Lecture : en 2018, 67 % des enseignants de la fonction publique de l'État sont des femmes.

Champ : France, salariés de la fonction publique de l'État (hors militaires, apprentis, contrats d'engagement de service public ; y compris contrats aidés) ; ensemble des salariés de 20 ans ou plus, hors apprentis et stagiaires.

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018, panel Tous salariés.

En 2018, 65 % des agents de la FPE sont diplômés d'études supérieures longues (au moins trois ans après le baccalauréat), alors que cette part n'est que de 17 % parmi l'ensemble des salariés en France. La très nette surreprésentation des hauts diplômés dans la FPE est liée à la concentration élevée de cadres et de professions intermédiaires. Les enseignants, qui représentent près de la moitié des agents de la FPE, sont particulièrement diplômés : 90 % d'entre eux, fonctionnaires ou non, sont diplômés du supérieur long (bac+3 ou au-delà).

Un salarié sur quatre de la fonction publique de l'État n'est pas fonctionnaire

En 2018, près des trois quarts (73 %) des agents de la FPE sont fonctionnaires ► **figure 2**. Le quart restant est majoritairement composé de contractuels (17 % de la FPE). Les contractuels peuvent occuper des emplois non permanents sous contrat à durée limitée, comme les CDD (pour assurer des remplacements notamment) et, moins fréquemment, des emplois permanents en CDI. L'État emploie par ailleurs 7 % d'enseignants du privé sous contrat et 3 % d'autres catégories et statuts, non fonctionnaires.

► 2. Agents de la fonction publique en 2018 selon leur statut

en %

	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Ensemble de la fonction publique
Fonctionnaires	73	80	73	76
Enseignants de l'enseignement privé sous contrat	7	///	///	3
Contractuels	17	18	20	18
Personnels médicaux	///	///	7	2
Autres catégories et statuts ¹	3	2	1	2
Ensemble	100	100	100	100

/// : absence de résultat due à la nature des choses.

1 Ouvriers de l'État et bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : en 2018, 73 % des agents de la fonction publique de l'État sont fonctionnaires.

Champ : France, salariés de la fonction publique (hors militaires, apprentis, assistants maternels, internes et externes des hôpitaux ; y compris bénéficiaires de contrats aidés).

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018 pour la FPE, Siasp pour les autres versants.

Dans les autres versants de la fonction publique, le fonctionnariat est également prépondérant : 80 % dans la FPT et 73 % dans la FPH. En ajoutant aux fonctionnaires les enseignants du privé sous contrat, les ouvriers d'État et les personnels médicaux des hôpitaux, en grande majorité titulaires sur leur poste, les proportions d'agents titulaires ou assimilés sont très proches dans les trois versants (environ 80 %).

En 2018, 18 % des fonctionnaires de la FPE ont moins de 10 ans d'**ancienneté** au sein de la fonction publique ► **figure 3**. Cette part est un peu plus élevée parmi les enseignants fonctionnaires que parmi les autres fonctionnaires (21 % contre 16 %). La différence s'explique en partie par une hausse des recrutements d'enseignants du primaire et du secondaire à partir de 2014. Bien que non-fonctionnaires, les enseignants du privé sous contrat, dont les emplois sont souvent stables, présentent des anciennetés plus proches de celles des fonctionnaires que de celles des contractuels.

En 2018, 67 % des contractuels (hors contrats aidés) ont moins de 10 ans d'ancienneté. En effet, dans la fonction publique, les emplois contractuels sont le plus souvent temporaires ; de plus, une partie des contractuels deviennent fonctionnaires au cours de leur carrière. Enfin, parmi les personnes exerçant sous d'autres catégories et statuts, 50 % ont moins de 10 ans d'ancienneté (principalement des apprentis ou des bénéficiaires de contrats aidés) et 22 % plus de 30 ans d'ancienneté (majoritairement des ouvriers d'État, dont les emplois sont stables, à l'image de ceux des fonctionnaires).

► 3. Agents de la fonction publique de l'État en 2018 selon leur statut et leur ancienneté

en %

	Moins de 10 ans	De 10 à 19 ans	De 20 à 29 ans	30 ans ou plus	Ensemble
Fonctionnaires	18	33	28	21	100
Fonctionnaires enseignants	21	35	28	16	100
Fonctionnaires non-enseignants	16	32	27	25	100
Enseignants de l'enseignement privé sous contrat	25	31	25	19	100
Contractuels	67	18	9	6	100
Autres catégories et statuts ¹	50	14	14	22	100

¹ Apprentis, ouvriers d'État et bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : en 2018, 18 % des fonctionnaires de la fonction publique de l'État ont moins de 10 ans d'ancienneté au sein de la fonction publique.

Champ : France, salariés de la fonction publique de l'État (hors militaires, contrats d'engagement du service public ; y compris contrats aidés).

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018.

Un quart des fonctionnaires de catégorie B et trois sur cinq de catégorie C sont surdiplômés

Dans la FPE, en 2018, 67 % des fonctionnaires appartiennent à la catégorie A. Cette proportion élevée s'explique notamment par le fait que les enseignants, qui représentent à eux seuls environ la moitié des fonctionnaires de la FPE, relèvent presque tous de cette catégorie. 19 % des fonctionnaires de la FPE sont de catégorie B et 14 % de catégorie C.

Le niveau de diplôme des fonctionnaires ne correspond pas systématiquement à celui requis pour intégrer leur catégorie hiérarchique ► **encadré 1**. En 2018, 89 % des fonctionnaires de catégorie A ont un diplôme correspondant à leur catégorie hiérarchique (supérieur long) ► **figure 4**, contre 56 % pour ceux de catégorie B (baccalauréat à bac+2) et 41 % pour ceux de catégorie C (inférieur au baccalauréat).

Au sein de la catégorie B, 26 % sont diplômés du supérieur long, donc considérés comme surdiplômés. À l'inverse, 17 % disposent d'un niveau de diplôme inférieur à celui du baccalauréat, en deçà de celui requis. Parmi ces derniers, 84 % d'entre eux occupaient un poste en adéquation avec leur niveau de qualification lors de leur entrée dans la fonction publique, et ont été promus au cours de leur carrière ou ont changé de catégorie hiérarchique en raison du reclassement du corps auquel ils appartiennent.

Parmi les agents de catégorie C, 59 % des fonctionnaires sont titulaires d'un diplôme de niveau au moins équivalent au baccalauréat et sont ainsi surdiplômés pour leur catégorie hiérarchique. Notamment, 14 % sont titulaires d'un diplôme du supérieur long.

► Encadré 1 – Le lien entre catégorie hiérarchique et niveau de diplôme et la notion de déclassement

Les **corps** ou cadres d'emplois de fonctionnaires sont classés en trois catégories hiérarchiques, A, B et C, selon leur niveau de recrutement et les fonctions qui ont vocation à être exercées par ces corps. La catégorie A correspond à des fonctions d'études générales, de conception ou de direction. Les agents de cette catégorie sont habituellement recrutés parmi les diplômés de l'enseignement supérieur long, c'est-à-dire à partir du niveau licence. La catégorie B renvoie à des fonctions dites d'application, et est accessible selon les cas à partir d'un niveau bac à bac+2. Enfin, les agents de catégorie C (ainsi que, anciennement, ceux de catégorie D) occupent des fonctions d'exécution. À l'exception de certains corps nécessitant un CAP ou un BEP, l'accès aux corps de catégorie C ne requiert pas de diplôme.

Dans cette étude, le niveau de diplôme d'un agent est considéré comme étant en adéquation avec sa catégorie hiérarchique lorsqu'il correspond au niveau requis pour l'intégrer [Cour des comptes, 2001]. En se fondant sur cette correspondance, un niveau d'inadéquation est alors défini selon une approche normative [Kerjosse, Rémila, 2013] ► **figure**.

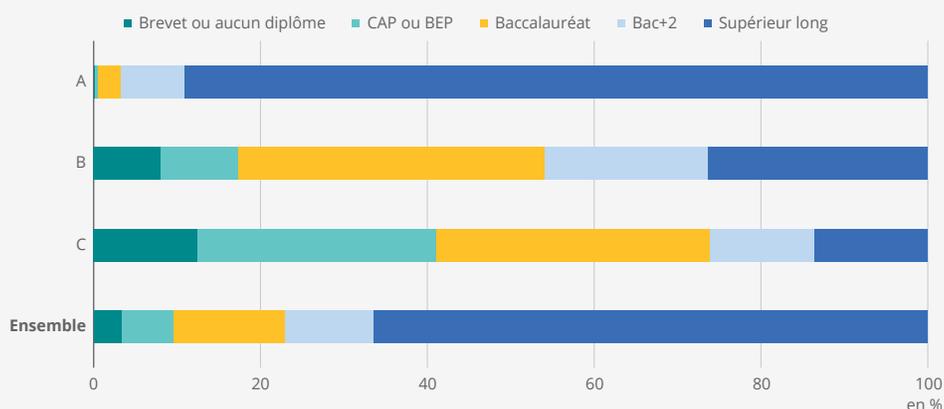
Niveau d'inadéquation entre le niveau de diplôme et la catégorie hiérarchique

	A	B	C ou D
Aucun diplôme ou brevet des collèges	2	1	0
CAP ou BEP	2	1	0
Baccalauréat	1	0	-1
Bac+2	1	0	-1
Supérieur long (bac+3 ou plus)	0	-1	-2

Lecture : lorsque le score vaut 0, le diplôme détenu correspond au diplôme requis pour la catégorie occupée. Si le score est négatif, l'agent a un niveau de diplôme supérieur au niveau requis pour sa catégorie (agent surdiplômé, situation de déclassement). S'il est positif, l'agent a un niveau de diplôme inférieur à celui requis pour la catégorie qu'il occupe.

Par exemple, un fonctionnaire de catégorie B diplômé d'une licence a un niveau d'inadéquation égal à -1 car son niveau de diplôme correspond à celui requis pour intégrer la catégorie hiérarchique directement supérieure à la sienne (la catégorie A). On dit alors que l'agent est en situation de déclassement. Un fonctionnaire de catégorie C de même niveau de diplôme a un niveau d'inadéquation de -2.

► 4. Niveau de diplôme des fonctionnaires de la fonction publique de l'État en 2018 selon leur catégorie hiérarchique



Lecture : en 2018, 66 % des fonctionnaires de la fonction publique de l'État sont diplômés du supérieur long (bac+3 ou plus).

Champ : France, fonctionnaires de la fonction publique de l'État ; hors militaires.

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018.

Les surdiplômés sont plus nombreux au fil des générations recrutées

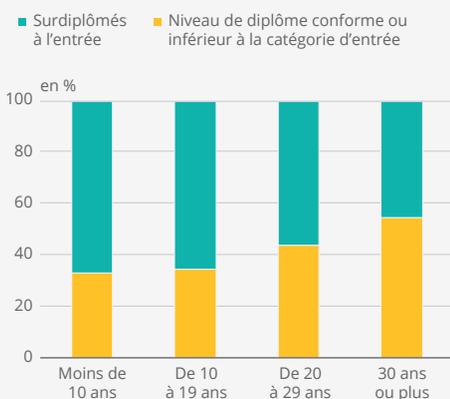
L'inadéquation entre la catégorie hiérarchique et le niveau de diplôme des fonctionnaires³ s'observe notamment à l'entrée dans la fonction publique. Elle provient essentiellement des surdiplômés, dont la part est croissante au fil des générations : alors que 45 % des fonctionnaires entrés en catégorie B depuis plus de 30 ans étaient surdiplômés à l'entrée, c'est le cas de 66 % de ceux ayant une ancienneté inférieure à 10 ans ► **figure 5**. De même, 51 % des fonctionnaires entrés en catégorie C il y a plus de 30 ans étaient surdiplômés à l'entrée, contre 83 % de ceux entrés il y a moins de 10 ans ► **figure 6**. L'augmentation du taux de surdiplômés à l'entrée n'est pas propre à la fonction publique : dans un contexte d'augmentation générale du niveau de diplôme dans la population française, le phénomène de déclassement est également observé sur l'ensemble du champ de l'emploi [Picart, 2020].

Toutefois, le phénomène de déclassement à l'entrée dans la fonction publique est ensuite contenu par les promotions : les agents surdiplômés rejoignent souvent une catégorie hiérarchique conforme à leur niveau de diplôme au cours de leur carrière. C'est particulièrement vrai pour ceux entrés en catégorie B. Ainsi, 41 % des fonctionnaires entrés surdiplômés en catégorie B depuis moins de 10 ans ont rejoint ultérieurement une catégorie hiérarchique conforme ou supérieure à leur niveau de diplôme. Cette proportion augmente avec l'ancienneté pour atteindre 92 % parmi ceux entrés en catégorie B dans la fonction publique il y a plus de 30 ans.

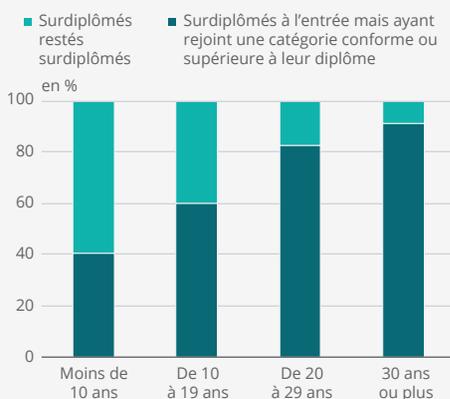
Pour ceux entrés en catégorie C, les promotions au fil des carrières réduisent également la part des surdiplômés, mais dans des proportions moindres : 32 % des fonctionnaires entrés surdiplômés il y a plus de 30 ans en catégorie C le sont encore en 2018, contre 8 % de ceux entrés en catégorie B. Cela s'explique en partie par le fait que 22 % des agents entrés en catégorie C sont diplômés du supérieur long et doivent donc gravir au moins deux catégories hiérarchiques pour rejoindre la catégorie A, correspondant à leur niveau de diplôme. Parmi eux, 31 % ont été promus dans un corps de catégorie B mais n'ont pas rejoint la catégorie A.

► 5. Adéquation entre le niveau de diplôme et la catégorie hiérarchique des agents entrés en catégorie B, selon leur ancienneté

a. Lors de l'entrée dans la fonction publique



b. Pour les surdiplômés à l'entrée



Lecture : en 2018, 34 % des fonctionnaires de la fonction publique de l'État entrés dans la fonction publique en catégorie B depuis moins de 10 ans sont entrés avec un niveau de diplôme conforme ou inférieur à celui attendu pour la catégorie B et 66 % sont entrés surdiplômés. Parmi ceux entrés surdiplômés, 41 % ont rejoint une catégorie conforme ou supérieure à leur niveau de diplôme.

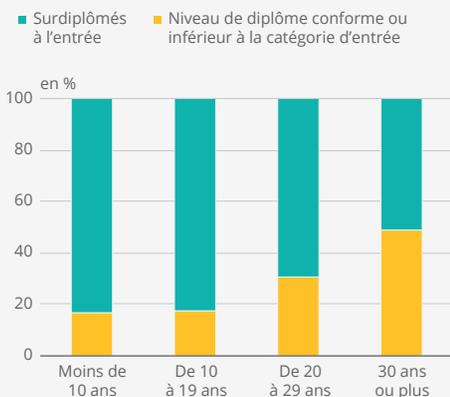
Champ : France, fonctionnaires de la fonction publique de l'État entrés en catégorie B dans la fonction publique ; hors militaires.

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018.

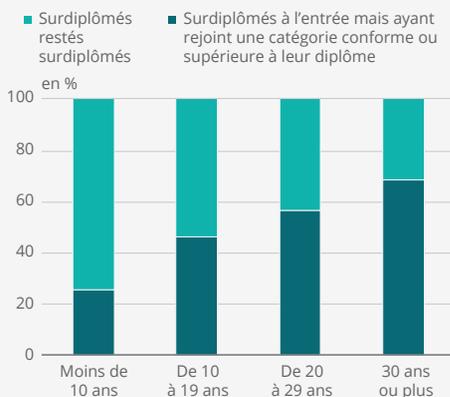
3 Fonctionnaires en 2018. Ils n'étaient pas nécessairement fonctionnaires dès leur entrée dans la fonction publique.

► 6. Adéquation entre le niveau de diplôme et la catégorie hiérarchique des agents entrés en catégorie C ou D, selon leur ancienneté

a. Lors de l'entrée dans la fonction publique



b. Pour les surdiplômés à l'entrée



Lecture : en 2018, 17 % des fonctionnaires de la fonction publique de l'État entrés dans la fonction publique en catégorie C ou D depuis moins de 10 ans sont entrés avec un niveau de diplôme conforme ou inférieur à celui attendu pour la catégorie C ou D et 83 % sont entrés surdiplômés. Parmi ceux entrés surdiplômés, 26 % ont rejoint une catégorie conforme ou supérieure à leur niveau de diplôme.

Champ : France, fonctionnaires de la fonction publique de l'État entrés en catégorie C ou D dans la fonction publique ; hors militaires.

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018.

L'adéquation progressive au cours de la carrière entre le niveau de diplôme et la catégorie des fonctionnaires peut se faire par promotion individuelle ► **encadré 2** ou par reclassement global de certains corps. Au total, 39 % des fonctionnaires de catégorie A hors enseignants de la FPE en 2018 étaient entrés dans la fonction publique dans une catégorie hiérarchique inférieure ► **figure 7** : 26 % étaient entrés en catégorie B et 13 % en catégorie C ou D. Ces changements de catégorie hiérarchique sont plus courants parmi les fonctionnaires désormais en catégorie B : 60 % d'entre eux étaient entrés dans la fonction publique en catégorie C ou D.

► Encadré 2 – Promotions dans la fonction publique

La promotion est définie dans cette étude comme un changement de corps pour les fonctionnaires ou l'équivalent d'un changement de corps pour les non-fonctionnaires. Un changement d'échelon ou de grade au sein d'un même corps ne constitue pas une promotion. Étant donné que les catégories B et C ne comprennent généralement qu'un seul niveau de corps, une promotion pour un agent de catégorie B ou C s'accompagne d'un changement de catégorie hiérarchique, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour un agent de catégorie A. Inversement, un changement de catégorie hiérarchique n'est pas systématiquement considéré comme une promotion lorsqu'il correspond au reclassement d'un corps dans une catégorie hiérarchique supérieure : par exemple, le reclassement des professeurs des écoles (de B en A), des brigadiers et des gardiens de la paix (de C en B), ou encore la requalification en catégorie C des agents de l'ancienne catégorie D lors de sa suppression, ne sont pas comptabilisés comme des promotions.

Les promotions s'obtiennent le plus souvent par la réussite à un concours, *via* un examen professionnel ou encore au « choix », c'est-à-dire par décision de l'administration fondée sur des critères de valeur professionnelle et d'acquis de l'expérience professionnelle.

► 7. Mobilité hiérarchique des fonctionnaires non-enseignants de la fonction publique de l'État en 2018

en %

Catégorie d'entrée	Catégorie en 2018		
	A	B	C
A	61	1	0
B	26	39	1
C ou D	13	60	99
Ensemble	100	100	100

Lecture : en 2018, 26 % des fonctionnaires non-enseignants de catégorie A de la fonction publique de l'État sont entrés dans la fonction publique en catégorie B.

Champ : France, fonctionnaires non-enseignants de la fonction publique de l'État ; hors militaires.

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018.

Les surdiplômés à l'entrée ont deux fois plus de chances d'avoir obtenu une promotion

À autres caractéristiques observables⁴ identiques, les agents ayant un niveau de diplôme supérieur à celui correspondant à leur catégorie hiérarchique lors de leur entrée dans la fonction publique ont environ deux fois plus de chances d'avoir obtenu une promotion individuelle que ceux entrés dans une catégorie conforme ► **figure 8**. De plus, à même niveau d'inadéquation entre le diplôme et la catégorie hiérarchique à l'entrée ► **encadré 1**, les agents diplômés du supérieur long ou d'un niveau bac+2 ont plus de chances d'avoir été promus que des agents ayant un niveau de diplôme inférieur.

À l'opposé, les agents entrés dans une catégorie hiérarchique supérieure à leur niveau de diplôme ont quant à eux les mêmes chances d'avoir été promus que les agents entrés dans une catégorie conforme.

Toutes choses égales par ailleurs, les fonctionnaires ont plus de chances d'avoir obtenu une promotion que les non-fonctionnaires. En effet, aucun texte ne régit les carrières des contractuels, alors que celles des fonctionnaires sont définies réglementairement. Toutefois, un agent devenu fonctionnaire au cours de sa carrière a autant de chances d'avoir été promu qu'un agent fonctionnaire dès son premier poste.

Enfin, les chances de promotion augmentent fortement avec l'ancienneté : avoir 10 ans d'ancienneté supplémentaires dans la fonction publique double, voire triple, les chances d'avoir obtenu une promotion. Les agents doivent en effet justifier d'un minimum d'ancienneté pour pouvoir s'inscrire aux concours internes, aux examens professionnels ou pour pouvoir bénéficier de promotions au choix.

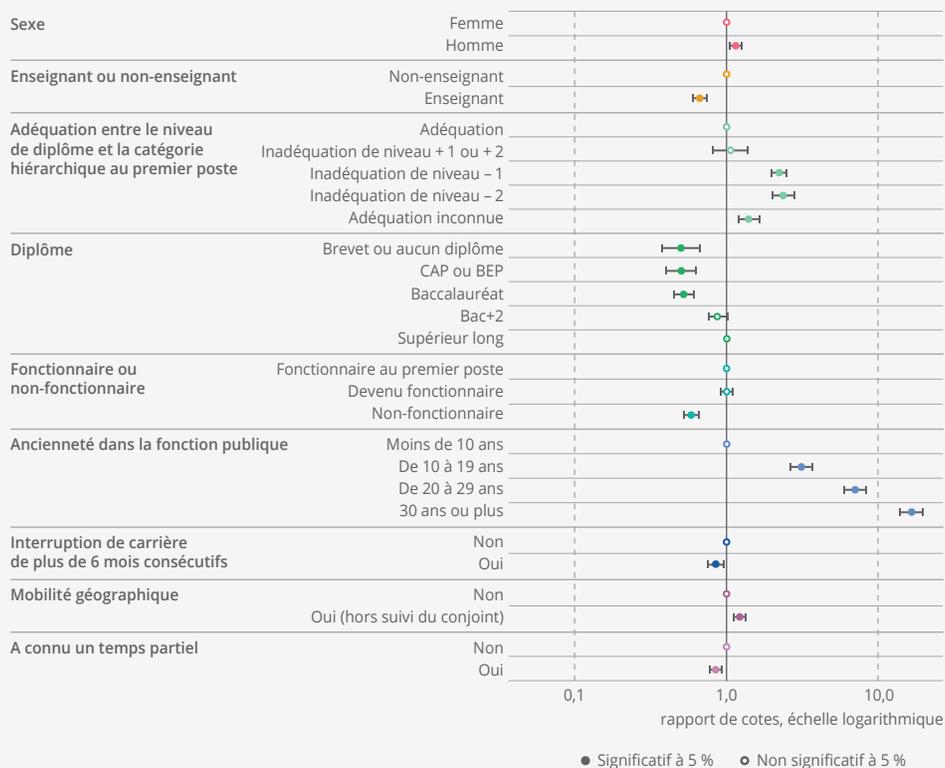
Les hommes ont plus de chances d'être promus que les femmes

20 % des hommes en poste dans la FPE ont bénéficié d'une promotion, contre 16 % des femmes. Cet écart en défaveur des femmes s'explique en partie par les différences de positions professionnelles entre femmes et hommes dans la FPE. Les femmes sont surreprésentées parmi les enseignants, qui bénéficient structurellement⁵ moins souvent de promotions que les non-enseignants. De plus, certains événements de carrière tels que les interruptions d'activité (à la naissance des enfants notamment) ou l'exercice des fonctions à temps partiel jalonnent plus souvent la carrière des femmes et réduisent leurs chances d'avoir obtenu une promotion. D'autres événements facilitent au contraire les promotions, comme les mobilités géographiques (hors mobilité pour suivre un conjoint), et concernent plus fréquemment les hommes. Au total, à profils similaires, les hommes ont 15 % de chances supplémentaires d'avoir été promus au cours de leur carrière que les femmes.

⁴ Sexe, diplôme et adéquation de celui-ci au poste occupé à l'entrée dans la fonction publique, statut (fonctionnaire ou non, enseignant ou non), ancienneté dans la fonction publique, fait d'avoir ou non connu une interruption de carrière d'au moins 6 mois, d'avoir ou non effectué une mobilité géographique, d'avoir ou non déjà occupé un poste à temps partiel.

⁵ Le nombre de corps d'enseignants est plus restreint. Les enseignants sont parfois, dès leur entrée dans la fonction publique, dans le corps le plus élevé de leur profession.

► 8. Influence des caractéristiques sociodémographiques et des événements de carrière sur l'obtention d'une promotion



1 Le niveau d'inadéquation est défini dans l'encadré 1.

Notes : résultats obtenus par une régression logistique. Un rapport des cotes (odds ratio ou OR) largement supérieur à 1 signifie que le critère auquel il est associé augmente la probabilité d'avoir été promu par rapport à la situation de référence ; un odds ratio largement inférieur à 1 signifie que le critère diminue la probabilité d'avoir été promu. Toutes choses égales par ailleurs, la probabilité d'avoir été promu rapportée à celle de ne pas l'avoir été est deux fois moins élevée (odds ratio de 0,50) pour un agent ayant un diplôme de niveau baccalauréat que pour un agent diplômé du supérieur long (odds ratio de 1). L'échelle de représentation des odds ratios est logarithmique.

Lecture : en 2018 dans la fonction publique de l'État, les hommes ont, toutes choses égales par ailleurs, 15 % de chances supplémentaires d'avoir obtenu une promotion au cours de leur carrière que les femmes.

Champ : France, salariés de la fonction publique de l'État (hors militaires, contrats d'engagement du service public ; y compris contrats aidés).

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018.

En 2018, le salaire mensuel net moyen est de 2 570 euros dans la fonction publique de l'État

Dans la FPE, en 2018, le **salaire net moyen en équivalent temps plein (EQTP)** s'élève à 2 570 euros par mois : 2 630 euros pour les enseignants et 2 520 euros pour les autres agents. Le salaire net moyen varie selon les caractéristiques sociodémographiques et les conditions d'emploi.

Avec 2 420 euros nets par mois en 2018, les femmes gagnent en moyenne 14 % de moins que les hommes (2 800 euros) dans la FPE. Comme pour les promotions, cet écart s'explique avant tout par des différences de positions professionnelles entre les femmes et les hommes : en moyenne, les positions professionnelles des femmes sont associées à des rémunérations plus faibles.

À profil identique⁶, les enseignantes gagnent 3 % de moins que leurs homologues masculins ; hors enseignants, les femmes gagnent 6 % de moins que les hommes ► **figure 9**.

► 9. Influence des caractéristiques sociodémographiques, des conditions d'emploi et des événements de carrière sur le niveau de salaire net en EQTP

	Enseignants		Non-enseignants	
	Coefficients	Significativité	Coefficients	Significativité
Sexe				
Homme	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Femme	- 3 %	***	- 6 %	***
Tranche d'âge				
Moins de 30 ans	- 9 %	***	- 12 %	***
Entre 30 ans et 39 ans	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Entre 40 ans et 49 ans	5 %	***	5 %	***
50 ans ou plus	9 %	***	9 %	***
Diplôme				
Brevet ou aucun diplôme	///	///	- 5 %	***
CAP ou BEP	///	///	- 8 %	***
Baccalauréat	///	///	- 2 %	***
Bac+2	///	///	Réf.	Réf.
Supérieur long	///	///	7 %	***
Couple				
Non	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Oui	1 %	***	3 %	***
Enfants à charge selon le sexe du salarié				
Pas d'enfant à charge	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
1 enfant (pour un homme)	0 %		1 %	
2 enfants (pour un homme)	3 %	***	5 %	***
3 enfants ou plus (pour un homme)	4 %	***	11 %	***
1 enfant (pour une femme)	- 1 %		1 %	
2 enfants (pour une femme)	1 %	***	3 %	***
3 enfants ou plus (pour une femme)	5 %	***	6 %	***
Localisation et indemnité de résidence				
France métropolitaine, sans indemnité de résidence	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
France métropolitaine, avec indemnité de résidence	4 %	***	5 %	***
DOM	38 %	***	30 %	***
Statut d'emploi				
Fonctionnaire	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Enseignant de l'enseignement privé sous contrat	- 15 %	***	///	///
Contractuel	- 22 %	***	- 8 %	***
Contrat aidé	///	///	- 21 %	***
Autres catégories et statuts	///	///	5 %	**
Temps plein/temps partiel				
Temps plein	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Temps partiel	- 3 %	***	- 2 %	***
Ancienneté et catégorie d'entrée				
Agents du primaire (pour les enseignants) ou catégorie d'entrée C/D (non-enseignants)				
Moins de 10 ans	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
De 10 à 19 ans	10 %	***	5 %	***
De 20 à 29 ans	17 %	***	15 %	***
30 ans ou plus	28 %	***	21 %	***
Agents du secondaire (pour les enseignants) ou catégorie d'entrée B (non-enseignants)				
Moins de 10 ans	10 %	***	8 %	***
De 10 à 19 ans	20 %	***	18 %	***
De 20 à 29 ans	32 %	***	31 %	***
30 ans ou plus	40 %	***	41 %	***
Agents du supérieur (pour les enseignants) ou catégorie d'entrée A (non-enseignants)				
Moins de 10 ans	24 %	***	31 %	***
De 10 à 19 ans	43 %	***	50 %	***
De 20 à 29 ans	57 %	***	63 %	***
30 ans ou plus	65 %	***	75 %	***



6 Les caractéristiques mobilisées pour l'analyse des salaires dans la FPE sont celles présentées dans la **figure 9**. Les écarts de salaires à profil identique entre deux groupes distincts, en l'occurrence ici les femmes et les hommes, ne peuvent s'interpréter comme une mesure des différences de salaires à poste égal : une partie des écarts restants provient en effet de différences de caractéristiques non observées.



► 9. Influence des caractéristiques sociodémographiques, des conditions d'emploi et des événements de carrière sur le niveau de salaire net en EQTP (suite)

	Enseignants		Non-enseignants	
	Coefficients	Significativité	Coefficients	Significativité
Promotion				
Pas de promotion	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Promotion sans concours et sans ascension de catégorie hiérarchique	5 %	***	13 %	***
Promotion avec concours et sans ascension de catégorie hiérarchique	3 %	***	13 %	***
Promotion avec catégorie ascendante	///	///	17 %	***
Mobilité géographique				
Non	///	///	Réf.	Réf.
Oui (hors suivi du conjoint)	///	///	4 %	***
Mobilité par rapport au ministère ou à l'institution d'origine				
Même ministère ou institution que le premier poste dans la FPE	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Ministère ou institution différent du premier poste dans la FPE	- 6 %	***	- 2 %	***
Interruption de carrière de plus de 6 mois consécutifs				
Non	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Oui	- 3 %	***	- 4 %	***
Connu période de chômage (plus de 6 mois)				
Non	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
Oui	- 6 %	***	- 7 %	***
Formation de plus de 6 mois				
Non	///	///	Réf.	Réf.
Oui	///	///	2 %	***

Réf. : modalité de référence.

/// : absence de résultat due à la nature des choses.

Note : régression par moindres carrés ordinaires du logarithme du salaire net en équivalent temps plein (EQTP), en contrôlant par le ministère d'appartenance, écart-types corrigés de l'hétéroscédasticité, significativité des coefficients estimés : *** au seuil de 1 %, ** au seuil de 5 %, * au seuil de 10 %.

Lecture : en 2018, le salaire net en EQTP des enseignants ayant connu une période de chômage de plus de 6 mois dans leur carrière est, toutes choses égales par ailleurs, inférieur de 6 % à celui des enseignants n'en ayant pas connu.

Champ : France, salariés de la fonction publique de l'État (hors militaires, contrats d'engagement du service public ; y compris contrats aidés).

Source : Insee, enquête auprès des salariés de l'État 2018.

Par ailleurs, plus un agent de la FPE a d'enfants à charge, plus sa rémunération est élevée par le biais notamment du supplément familial de traitement. Toutefois, il n'est significatif qu'à partir du deuxième enfant à charge. Hors supplément familial de traitement, le fait d'avoir un ou plusieurs enfants à charge n'a d'influence sur le salaire que pour les hommes non-enseignants, dont le salaire est plus élevé lorsqu'ils sont parents. Parmi les salariés du secteur privé, les pères sont aussi davantage rémunérés que les hommes sans enfant [Coudin *et al.*, 2019].

Les agents de la FPE en poste dans les départements d'outre-mer (DOM) bénéficient d'une rémunération majorée pour compenser les prix plus élevés qu'en France métropolitaine. Toutes choses égales par ailleurs, le salaire des enseignants dans les DOM est 38 % plus élevé que celui des enseignants de France métropolitaine ne percevant pas d'indemnité de résidence. Pour les non-enseignants, l'écart est légèrement moindre (30 %). En France métropolitaine, certains agents de la FPE perçoivent une indemnité de résidence pour compenser un coût plus élevé de la vie dans leur commune d'affectation, notamment en Île-de-France. Les enseignants de France métropolitaine percevant une indemnité de résidence gagnent 4 % de plus que les agents sans cette indemnité. Pour les non-enseignants, cette différence est de 5 %.

Les salaires dépendent étroitement des statuts d'emploi. Toutes choses égales par ailleurs, les enseignants du privé sous contrat gagnent 15 % de moins que les enseignants fonctionnaires, les enseignants contractuels 22 % de moins. Parmi les non-enseignants, les contractuels perçoivent 8 % de moins que les fonctionnaires.

Le salaire des agents dépend aussi des conditions d'emploi : les enseignants à temps partiel perçoivent un salaire (en EQTP, c'est-à-dire en rapportant le salaire à un temps plein) 3 % inférieur à celui des enseignants à temps plein. Parmi les non-enseignants, cet écart est de 2 %.

Tout comme les niveaux de salaires, les progressions salariales au cours de la carrière augmentent avec la catégorie hiérarchique. En effet, les non-enseignants de la FPE entrés en catégorie C et ayant une ancienneté de plus de 30 ans gagnent, toutes choses égales par ailleurs, 21 % de plus que ceux ayant moins de 10 ans d'ancienneté. Pour ceux entrés en catégorie A, l'écart est plus élevé : + 33 %.

Parmi les enseignants, les trajectoires salariales sont plus favorables pour ceux travaillant dans l'enseignement supérieur.

Des salaires durablement stimulés par les promotions mais pénalisés par les interruptions de carrière

Les promotions s'accompagnent généralement d'une hausse immédiate de salaire et d'une amélioration de la trajectoire salariale. Toutes choses égales par ailleurs, les non-enseignants ayant obtenu une promotion avec changement de catégorie hiérarchique au cours de leur carrière gagnent 17 % de plus que les agents n'ayant obtenu aucune promotion. L'effet d'une promotion sans ascension de catégorie hiérarchique⁷ sur le salaire des non-enseignants est légèrement moindre : 13 % d'écart, que la promotion soit obtenue avec ou sans concours. Pour les enseignants, l'effet d'une promotion est moins marqué, de l'ordre de 3 % à 5 % à la hausse sur le salaire.

D'autres événements de carrière, liés à l'obtention de promotions, ont également une influence sur le niveau de salaire et sa trajectoire⁸. Une mobilité géographique a un effet positif sur le salaire des non-enseignants lorsqu'elle n'est pas engendrée par une mobilité du conjoint. Les interruptions de carrière sont en revanche associées à des salaires durablement plus faibles. C'est notamment le cas de celles pour s'occuper d'enfants, ou encore de celles pour travailler hors de la fonction publique plus de six mois. En effet, avant la loi de transformation de la fonction publique de 2019, la progression des agents dans leur grille de salaire était systématiquement suspendue pendant ces interruptions.

Outre les interruptions de carrière citées précédemment, les agents ayant connu des périodes de chômage de plus de six mois avant ou après être entrés dans la fonction publique perçoivent en moyenne des salaires moins élevés toutes choses égales par ailleurs : de 6 % à 7 % de moins selon qu'il s'agit d'enseignants ou non. Cette différence s'expliquerait par le fait que les personnes au chômage ont pu accepter des postes moins rémunérateurs pour en sortir. ●

Auteur :

Romain Bour (Insee)

⁷ Les promotions sans ascension de catégorie hiérarchique sont essentiellement le fait d'agents de catégorie A, les catégories B et C ne comprenant généralement qu'un seul niveau de corps.

⁸ On ne mesure pas ici les progressions salariales individuelles. Cela nécessiterait un suivi longitudinal des mêmes individus dans le temps.

► Source

Cette étude s'appuie sur une exploitation des résultats de **l'enquête auprès des salariés de l'État**. Cette enquête, menée par l'Insee, est conçue en premier lieu pour compléter, sur le champ de la fonction publique de l'État (FPE), le volet français du dispositif européen des statistiques sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires : elle vise à recueillir des informations sur les salariés civils de la FPE (hors militaires et hors élus) non disponibles dans les fichiers administratifs. Elle permet ainsi d'affiner l'analyse des déterminants des salaires en appariant les informations collectées (relatives par exemple au niveau de diplôme, au parcours professionnel ou à la situation familiale) aux données administratives du système d'information sur les agents des services publics (Siasp), qui renseigne notamment sur les salaires perçus et le statut.

La première enquête auprès des salariés de l'État a été réalisée en 2011 sur l'année 2010 ; elle est depuis reconduite tous les quatre ans. Dans cette étude, les résultats sont obtenus à partir de l'enquête sur les salariés de l'État en 2018, à laquelle près de 20 000 agents ont répondu. Dans les statistiques de répartition des agents calculées à partir de l'enquête, ceux-ci sont pris en compte au prorata de leur volume effectif de travail dans l'année, mesuré ici par leur nombre d'heures rémunérées.

► Définitions

L'**ancienneté** d'un agent est définie dans cette étude comme la durée écoulée depuis son entrée dans la fonction publique. Elle comprend donc l'ensemble des années d'exercice au sein de la fonction publique (tous versants confondus), mais aussi toutes les périodes d'emploi dans le secteur privé, de chômage ou d'inactivité qui ont pu émailler la carrière depuis la première entrée dans la fonction publique.

Le **corps** est l'unité de base de la gestion de la carrière des fonctionnaires. Les corps regroupent les fonctionnaires qui ont vocation à occuper les mêmes emplois. Les fonctionnaires d'un corps donné sont tous soumis à un même texte statutaire (statut particulier). Tout fonctionnaire appartient à un corps et est titulaire d'un grade.

Le **salaire en équivalent temps plein (EQTP)** est un salaire converti à un temps plein pendant toute l'année, quel que soit le volume de travail effectif. Par exemple, pour un agent ayant occupé un poste de travail pendant six mois à 80 % et ayant perçu un total de 10 000 euros, le salaire en EQTP est de $10\,000 / (0,5 \times 0,8) = 25\,000$ euros par an. Pour calculer le salaire moyen en EQTP ou sa distribution, tous les postes y compris les postes à temps partiel sont pris en compte au prorata de leur volume de travail effectif (soit $0,5 \times 0,8 = 0,4$ EQTP dans l'exemple précédent).

► Pour en savoir plus

- **Colin S., Pons Y.**, « Fonction publique de l'État : trois agents sur quatre travaillent hors Île-de-France, comme dans le privé », in *Emploi, chômage, revenus du travail*, coll. « Insee Références », édition 2021.
- **Coudin É., Maillard S., Tô M.**, « Entreprises, enfants : quels rôles dans les inégalités salariales entre les femmes et les hommes ? », *Insee Analyses* n° 44, février 2019.
- **Cour des comptes**, « La fonction publique de l'État : deuxième rapport public particulier », avril 2001.
- **Donzeau N., Ba A., Pons Y.**, « En 2018, les contrats aidés chutent, les autres emplois publics augmentent », *Insee Première* n° 1797, avril 2020.
- **Kerjosse R., Rémila N.**, « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique d'État », in *Emploi et salaires*, coll. « Insee Références », édition 2013.
- **Picart C.**, « Le non-emploi des peu ou pas diplômés en France et en Europe : un effet classement du diplôme », in *Emploi, chômage, revenus du travail*, coll. « Insee Références », édition 2020.