

**Les rémunérations des contractuels :
des profils et des postes spécifiques
qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse**

3

3.1 Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse

Aurélien FROT
DGAFP

Entre 2016 et 2018, le salaire moyen des contractuels dans la fonction publique est inférieur de 38 % au salaire moyen des fonctionnaires. Dans la fonction publique de l'État, l'écart est de 39 % à l'avantage des fonctionnaires, alors qu'il chute respectivement à 36 % et 26 % dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière. Les rémunérations perçues par les contractuels sont par ailleurs en moyenne inférieures de 34 % à celles perçues par les salariés du secteur privé.

La quotité de travail permet d'expliquer une première partie de ces importantes différences de rémunération. Alors qu'environ 40 % des contractuels travaillent à temps partiel, seulement 15 % des fonctionnaires et 16 % des salariés du secteur privé sont dans ce cas. L'écart de salaire au bas de la distribution diminue de moitié lorsque l'on considère les salaires en équivalent temps plein.

Une autre partie des écarts est imputable aux caractéristiques des contractuels. Tandis que 54 % sont âgés de moins de 40 ans, cette part n'est que de 29 % et 46 % pour les fonctionnaires et les salariés du secteur privé. Ces différences d'âge sont couplées avec des différences d'ancienneté et d'expérience. De plus les professions exercées sont différentes. Par exemple, moins de 15 % des contractuels occupent des professions qualifiées (cadres, ingénieurs, enseignants...) alors que cette proportion monte à 29 % chez les fonctionnaires. Ainsi, on estime que les caractéristiques démographiques et socio-professionnelles des contractuels sont à l'origine des deux tiers de l'écart de rémunération en équivalent temps plein qui existe entre eux et les fonctionnaires. Entre contractuels et salariés du secteur privé, 60 % de l'écart de rémunération en équivalent temps plein est imputable aux différences entre les deux groupes.

Toutefois, à caractéristiques égales, le mode de rémunération des contractuels reste désavantageux par rapport à celui des fonctionnaires. Près de 7 contractuels sur 10 seraient mieux rémunérés s'ils étaient fonctionnaires alors que moins de 2 sur 10 seraient perdants. À la différence de celle des fonctionnaires, la rémunération des contractuels n'évolue pas de manière automatique avec l'ancienneté de l'agent. Par ailleurs, la prise en compte du niveau de qualification dans la détermination des salaires n'est pas la même selon les statuts. La moindre prise en compte des caractéristiques rémunératrices des contractuels dans la fixation de leurs salaires est à l'origine de rémunérations beaucoup

moins dispersées. On estime qu'une part importante (1/3) de l'écart de salaire en équivalent temps plein entre contractuels et fonctionnaires se résorberait s'il n'existait pas de différence de statut.

Les différences de salaires entre salariés du privé et contractuels expliquées par différents modes de rémunération au sein des deux groupes sont estimées à 40 %. Les salaires moyens déterminés par les deux modes de rémunération sont très proches. En revanche, les rémunérations sont beaucoup plus concentrées chez les contractuels de la fonction publique que dans le secteur privé. Tandis que 53 % des contractuels bénéficieraient d'une meilleure rémunération dans le secteur privé, ils seraient 35 % à y perdre. En particulier, les caractéristiques conduisant à un haut de niveau de salaire (profession de cadre, haut niveau de diplôme) sont beaucoup mieux rémunérées chez les salariés du secteur privé, avantageant ainsi les individus placés en haut de la distribution des salaires. À l'inverse, les individus possédant de plus faibles niveaux de qualifications sont plus avantagés par le mode de rémunération des contractuels de la fonction publique.

Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse

Les contractuels sont moins diplômés et ont moins d'expérience professionnelle que les fonctionnaires

Le recours aux agents contractuels¹ dans la fonction publique répond à une logique spécifique. Leur recrutement ne peut être réalisé que dans des situations précises et déterminées par les lois n° 84-53 du 26 janvier 1984 et n° 86-33 du 9 janvier 1986. Leur part est cependant très importante dans la fonction publique dont ils représentaient 18,4 %² des agents au 31 décembre 2017 (voir la Vue sur l'emploi public). Ainsi, l'analyse de leur rémunération est un élément important dans l'étude de la fonction publique.

Encadré D 3.E1 : L'enquête Emploi en continu

L'analyse des écarts de rémunérations entre contractuels de la fonction publique et fonctionnaires d'une part, et salariés du secteur privé d'autre part, s'appuie sur les données de l'enquête Emploi, réalisée en continu chaque trimestre par l'Insee. Cette enquête a pour but de décompter les personnes en activité, au chômage et en emploi. Elle permet de connaître, chaque trimestre, la situation sur le marché du travail d'un peu plus de 100 000 individus âgés de plus de 15 ans résidant en France (hors Mayotte). L'enquête Emploi permet aussi de décrire les caractéristiques des personnes en emploi ainsi que les emplois qu'elles occupent. Pour la présente étude, les données relatives aux années 2016-2018 ont été utilisées, regroupant ainsi plus d'un million d'observations.

L'enquête Emploi est particulièrement adaptée à l'étude des rémunérations car de nombreuses variables expliquant les niveaux de salaire, telles que le niveau de qualification, la profession ou le type de contrat sont renseignées. Elle permet enfin de distinguer les trois populations d'intérêt que sont les contractuels de la fonction publique, les fonctionnaires et les salariés du secteur privé, rendant ainsi possible la comparaison des modes de rémunérations entre ces trois groupes.

Pour identifier une éventuelle spécificité dans la rémunération des agents contractuels, il est d'abord nécessaire de définir les populations auxquelles ils seront comparés. Les salaires perçus par les contractuels seront donc dans un premier temps étudiés par rapport aux salaires des fonctionnaires puis par rapport à ceux des salariés du secteur privé.

La fixation des salaires prend en compte les caractéristiques des individus. En particulier, le niveau de capital humain, concept développé par Becker (1964), construit notamment grâce à l'expérience professionnelle et à l'éducation, est un élément central dans la détermination des salaires. Un individu plus diplômé ou plus expérimenté est en moyenne plus productif, ce qui justifie une rémunération plus élevée. D'autre part, les différences entre professions amènent d'importants écarts de rémunération liés aux postes occupés. Au-delà des différences de niveau de capital humain qu'on peut parfois observer entre salariés et salariées de la fonction publique, Meurs *et al.* (2014), Duguet *et al.* (2015) ainsi que Chantreuil *et al.* (2014) montrent qu'il existe une discrimination salariale entre les sexes qui pénalise les femmes. La prise en compte de ce facteur est donc nécessaire dans toute étude portant sur les rémunérations.

Puisque les salaires sont intimement liés aux caractéristiques individuelles, une part de l'écart de rémunération entre contractuels et fonctionnaires ou entre contractuels et salariés du privé peut s'expliquer par des différences structurelles entre ces groupes. Il est donc nécessaire de repérer les écarts d'âge, de diplôme ou de sexe entre les trois populations.

Les contractuels, avec une moyenne d'âge de 38 ans, sont dans l'ensemble plus jeunes : 44 ans de moyenne chez les fonctionnaires et 40 ans pour les salariés du privé. La part des moins de 39 ans

1 Dans cette étude, seront appelés « contractuels » les agents contractuels de la fonction publique.

2 La part des postes annuels principaux actifs non annexes occupés par des contractuels vaut 22,5 % en 2017 (voir Partie du Dossier sur l'emploi contractuel). La différence entre la part des contractuels en emploi au 31 décembre (18,4 %) et la part observée sur une année (22,5 %) s'explique par la durée plus courte des contrats des contractuels.

3 Les contractuels dans la fonction publique

est supérieure de 24 points chez les contractuels par rapport aux fonctionnaires et de 9 points par rapport aux salariés du secteur privé, avec en particulier une proportion beaucoup plus importante de salariés de moins de 25 ans parmi les contractuels (**Figure D 3-1**). Il en va de même pour l'ancienneté, renseignée dans l'enquête Emploi par le nombre d'années d'ancienneté dans l'emploi, qui est en moyenne beaucoup plus importante pour les fonctionnaires et les salariés du secteur privé que pour les contractuels. L'expérience professionnelle contribue au niveau de capital humain utilisable dans l'ensemble des emplois. Puisque le nombre d'années d'expérience professionnelle n'est pas directement présent dans l'enquête Emploi, on utilise l'âge de l'individu pour l'approcher. L'ancienneté dans le dernier emploi permet de construire le capital humain spécifique à chaque métier.

Les niveaux de qualifications diffèrent également entre contractuels et fonctionnaires de la fonction publique. Les fonctionnaires se distinguent par des niveaux de diplôme plus élevés que dans le reste de la population active. Ils sont majoritairement diplômés du supérieur alors que cette part n'est que de 40 % chez les contractuels.

Dans l'ensemble, les niveaux de capital humain spécifique et général des contractuels sont moins élevés. Cela s'explique en premier lieu par un âge nettement inférieur. L'âge et l'ancienneté étant fortement corrélés à l'expérience, les contractuels connaissent en moyenne un déficit d'expérience par rapport aux fonctionnaires. De plus, les meilleures qualifications des fonctionnaires impliquent également une meilleure rémunération moyenne de ces derniers.

Figure D 3-1 : Caractéristiques socio-démographiques dans l'échantillon

	Contractuels				Fonctionnaires				Secteur privé
	FPE	FPT	FPH	Tous versants	FPE	FPT	FPH	Tous versants	Salariés du secteur privé
Sexe									
Homme	42,7	28,8	21,3	31,3	44,9	38,0	21,4	38,0	55,6
Femme	57,3	71,2	78,7	68,7	55,1	62,0	78,6	62,0	44,4
Niveau de diplôme									
CEP et inférieur	3,0	16,2	5,2	10,3	1,2	13,5	3,9	6,1	11,2
Brevet	2,8	6,0	3,2	4,5	3,0	5,7	2,3	3,8	4,8
CAP et BEP	8,6	26,9	26,0	21,4	6,9	33,0	29,5	20,4	24,5
Bac	24,3	23,4	21,5	23,3	15,5	19,6	14,3	16,7	21,1
Premier cycle	25,9	16,6	16,0	19,1	34,4	18,9	32,7	28,6	21,9
2 ^e , 3 ^e cycle et grandes écoles	35,5	10,9	28,2	21,3	38,9	9,3	17,3	24,4	16,5
Âge									
Moins de 25 ans	15,4	14,2	18,3	15,3	2,1	0,9	1,8	1,6	9,1
25 à 29 ans	17,7	10,5	17,5	13,9	5,9	3,5	8,4	5,5	10,0
30 à 39 ans	29,9	21,4	27,8	25,0	24,2	18,3	24,9	22,2	26,5
40 à 49 ans	18,6	24,2	20,5	21,9	34,2	33,3	31,0	33,3	27,0
50 à 59 ans	14,0	22,6	12,9	18,3	27,1	36,8	29,7	31,0	23,6
Plus de 60 ans	4,4	7,2	3,0	5,6	6,5	7,2	4,2	6,3	3,8
Ancienneté									
Moins d'un an	22,5	24,9	23,0	23,8	2,1	0,8	1,2	1,5	15,1
Entre 1 et 4 ans	28,5	34,4	38,1	33,5	6,1	5,2	5,8	5,7	21,8
Plus de 4 ans	49,0	40,7	38,8	42,7	91,8	94,0	93,0	92,8	63,1

Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Ensemble des salariés du secteur privé, des contractuels et des fonctionnaires de la fonction publique hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Enfin, la part des femmes dans la population des contractuels est légèrement supérieure à celle parmi les fonctionnaires (**Figure D 3-1**). Si dans les fonctions publiques hospitalières (FPH) et

Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse

de l'État (FPE), la répartition entre hommes et femmes est proche parmi les contractuels et les fonctionnaires, il existe une différence significative dans la fonction publique territoriale (FPT). Les fonctionnaires et les contractuels présentent une proportion de femmes beaucoup plus importante que chez les salariés du secteur privé, pour lesquels la répartition est à l'avantage des hommes.

Des contrats à durée déterminée et des temps partiels beaucoup plus fréquents chez les contractuels

Les caractéristiques des emplois occupés sont également déterminantes pour la fixation des rémunérations. Ces caractéristiques reflètent la position hiérarchique ou le niveau de responsabilité d'un emploi. Il est nécessaire, pour étudier d'éventuels écarts de rémunérations, de porter une attention particulière à ces variables.

Dans la fonction publique, les professions occupées par les contractuels sont dans l'ensemble situées à des niveaux hiérarchiques inférieurs. Alors que la proportion de contractuels occupant une profession qualifiée (cadre, profession intellectuelle supérieure, enseignants...) est inférieure à 15 %, elle est presque de 30 % chez les fonctionnaires.

De même, la proportion de contractuels cadres ou occupant des professions intellectuelles supérieures est plus faible que dans le secteur privé (14,4 %). Celui-ci se caractérise également par une plus grande proportion de professions peu qualifiées, comme celles d'employés et d'ouvriers, et une plus faible proportion de professions intermédiaires que les autres groupes.

Outre des niveaux hiérarchiques et des responsabilités différentes entre les emplois occupés par les contractuels et ceux pourvus par des salariés du privé, les postes des premiers se caractérisent également par des contrats de natures différentes. Ainsi, plus de trois contractuels sur quatre disposent de contrat à durée déterminée (CDD) et seul un sur quatre est embauché en CDI. À titre de comparaison, le CDD ne concerne qu'un salarié du secteur privé sur dix. Toutefois, la durée des CDD est en moyenne plus importante chez les contractuels de la fonction publique : un sixième ont des durées supérieures à deux ans, alors que ces cas ne représentent qu'un dixième des CDD dans le secteur privé. Le statut de fonctionnaire garantit quant à lui l'emploi pour une durée indéterminée. Parmi les contractuels, le temps partiel est beaucoup plus fréquent que dans les autres groupes considérés. Deux contractuels sur cinq ne travaillent pas à temps plein, alors que le temps partiel concerne moins d'un fonctionnaire ou d'un salarié du privé sur cinq.

Les postes occupés par les contractuels sont spécifiques du fait des conditions dans lesquelles le recours aux contractuels est actuellement autorisé dans la fonction publique. En effet, le recrutement d'un agent contractuel ne se fait que dans des cas précis : le remplacement temporaire d'un agent titulaire, la réalisation d'une mission particulière qui ne peut être remplie par un titulaire, l'accroissement temporaire ou saisonnier de l'activité, le recrutement d'un agent à temps partiel³ comme le définissent les titres II, III et IV des lois 84-53 et 86-33 (26 janvier 1984 et 9 janvier 1986). Ceci explique l'importance des postes à durée déterminée ou à temps incomplet parmi les emplois occupés par les contractuels.

Par ailleurs, le nombre d'heures habituellement travaillées par semaine est moins important chez les contractuels. Bien que cette caractéristique soit directement liée à la quotité de travail, elle est déclarative dans l'enquête Emploi et permet aussi de capter l'intensité et le niveau de responsabilité des emplois. La part des contractuels déclarant travailler en moyenne plus de 40 heures par semaine est presque deux fois plus faible que chez les fonctionnaires ou les salariés du secteur privé, indiquant ainsi des emplois aux responsabilités différentes (**Figure D 3-2**).

3 Voir encadré 2 : La réglementation du temps partiel dans la fonction publique in Baradji E. et al. (2016). <https://www.fonction-publique.gouv.fr/temps-partiel-subi-et-choisi-dans-la-fonction-publique-et-secteur-prive>

3 Les contractuels dans la fonction publique

Figure D 3-2 : Caractéristiques des emplois dans l'échantillon

	Contractuels				Fonctionnaires				Secteur privé
	FPE	FPT	FPH	Tous versants	FPE	FPT	FPH	Tous versants	Salariés du secteur privé
Durée du contrat									
Indéterminée	23,8	22,2	30,6	24,3	100,0	100,0	100,0	100,0	89,7
Plus de 24 mois	21,5	11,4	5,5	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
De 12 à 24 ans	15,0	14,2	8,1	13,3	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5
Moins de 12 mois	39,7	52,2	55,8	49,3	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9
Quotité de travail									
Temps plein	68,5	49,8	78,8	60,8	90,1	82,2	79,8	85,4	83,7
Plus de 80%	6,1	7,1	7,4	6,9	5,5	10,2	15,1	9,0	5,7
Moins de 80%	25,3	43,1	13,8	32,4	4,4	7,6	5,1	5,6	10,6
Nombre d'heures travaillées par semaine									
Plus de 40 h	6,8	4,4	1,1	4,4	12,6	2,5	5,0	7,6	7,7
Entre 35 et 40 h	57,3	43,9	77,9	54,3	70,0	80,4	75,2	74,6	75,5
Entre 28 et 35 h	8,5	10,6	8,8	9,6	7,8	10,1	15,0	10,0	6,7
Moins de 28 h	27,3	41,2	12,3	31,6	9,6	7,0	4,8	7,8	10,2
Profession									
Cadres et prof. intellectuelles sup.	14,2	5,7	8,8	8,7	8,8	4,5	8,3	7,2	14,3
Enseignants	20,0	0,8	0,2	6,2	46,5	1,0	0,3	21,7	0,0
Professions culturelles	0,8	2,4	0,3	1,6	0,6	1,5	0,0	0,8	1,6
Professions intermédiaires	32,0	21,9	30,2	26,4	12,1	18,6	38,9	19,5	15,0
Techniciens et agents de maîtrise	2,7	2,1	0,4	2,0	2,1	3,1	0,7	2,2	8,7
Employés	24,8	57,6	55,7	47,9	27,2	54,2	48,5	40,8	30,1
Ouvriers	5,4	9,5	4,4	7,3	2,8	17,0	3,4	7,9	30,4
Lieu de l'emploi									
Pôle d'activité (+ de 10000 emplois)	71,1	57,4	54,4	60,8	64,2	55,8	55,1	59,5	58,5
DOM	3,4	7,8	2,2	5,4	2,8	3,2	2,0	2,8	1,6

Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Ensemble des salariés du secteur privé, des contractuels et des fonctionnaires de la fonction publique hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Les salaires des contractuels de la fonction publique sont en moyenne inférieurs de 38 % à ceux des fonctionnaires et de 34 % à ceux des salariés du secteur privé

En moyenne, les contractuels perçoivent des rémunérations beaucoup plus faibles que les fonctionnaires ou que les salariés du secteur privé. Les contractuels de la FPH bénéficient de meilleures rémunérations que ceux de la FPE ce qui n'est pas le cas pour les fonctionnaires.

L'ordre entre salaires moyens par niveau de diplôme varie également selon le groupe considéré. Par exemple, les titulaires du baccalauréat gagnent en moyenne plus que les détenteurs d'un CAP ou d'un BEP chez les salariés du secteur privé ou les fonctionnaires, alors que la hiérarchie entre ces deux diplômes est inversée chez les contractuels (Figure D 3-3).

Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse

Figure D 3-3 : Salaire net moyen dans l'échantillon en fonction des caractéristiques démographiques
[en euros]

	Contractuels				Fonctionnaires				Secteur privé
	FPE	FPT	FPH	Tous versants	FPE	FPT	FPH	Tous versants	Salariés du secteur privé
Ensemble	1 496	1 144	1 524	1 318	2 448	1 777	2 062	2 138	1 985
Sexe									
Hommes	1 709	1 278	1 783	1 513	2 640	1 901	2 374	2 351	2 212
Femmes	1 337	1 089	1 453	1 229	2 292	1 701	1 976	2 008	1 700
Niveau de diplôme									
CEP et inférieurs	1 274	1 025	1 190	1 062	1 884	1 523	1 552	1 561	1 403
Brevet	1 473	1 033	1 226	1 136	2 328	1 640	1 619	1 883	1 514
CAP et BEP	1 375	1 112	1 372	1 203	2 053	1 601	1 687	1 694	1 666
Bac	1 263	1 040	1 363	1 164	2 223	1 711	1 682	1 924	1 716
Premier cycle	1 411	1 194	1 493	1 326	2 354	1 986	2 179	2 231	2 098
2 ^e , 3 ^e cycle et grandes écoles	1 768	1 608	1 901	1 759	2 719	2 570	2 962	2 732	3 188
Âge									
Moins de 25 ans	1 018	981	1 365	1 078	1 519	1 294	1 185	1 404	1 165
25 à 29 ans	1 345	1 102	1 549	1 297	1 903	1 524	1 747	1 774	1 730
30 à 39 ans	1 538	1 171	1 521	1 369	2 135	1 687	1 880	1 950	2 004
40 à 49 ans	1 632	1 247	1 584	1 399	2 465	1 786	2 065	2 154	2 189
50 à 59 ans	1 926	1 149	1 537	1 369	2 758	1 827	2 249	2 276	2 187
60 ans et plus	1 914	1 076	2 037	1 358	3 138	1 913	2 920	2 615	2 042
Ancienneté									
Moins de 1 an	1 155	983	1 377	1 103	1 609	1 355	1 614	1 560	1 517
Entre 1 et 4 ans	1 273	1 064	1 457	1 201	1 900	1 470	1 696	1 723	1 771
Plus de 4 ans	1 783	1 310	1 676	1 530	2 504	1 798	2 090	2 173	2 171

Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Lecture : Les chiffres renseignés ci-dessus ont été calculés sur un échantillon de la population et ne sont donc pas de nature à être interprétés de manière absolue. Leur objectif est la comparaison des écarts de rémunération moyenne entre les différentes caractéristiques pour chaque groupe.

Pour le reste des variables, la hiérarchie entre salaires moyens est la même qu'il s'agisse des contractuels, des fonctionnaires ou des salariés du secteur privé. Toutefois, pour bon nombre d'entre elles, la disparité entre modalités est plus faible chez les contractuels. Par exemple, les salariés du secteur privé en CDI perçoivent en moyenne 850 euros de plus que ceux dont la durée de contrat est inférieure à 12 mois. Chez les contractuels, cet écart ne dépasse pas 400 euros. Le même phénomène est observé avec le niveau de diplôme ou les professions. Le salaire moyen pour les fonctionnaires cadres ou exerçant une profession intellectuelle supérieure est deux fois supérieur à celui des fonctionnaires ouvriers alors que ce rapport n'est que de 1,4 pour les contractuels.

Alors que pour les contractuels et les salariés du secteur privé, le salaire dans les DOM est en moyenne plus faible qu'en métropole, il n'en va pas de même pour les fonctionnaires (**Figure D 3-4**). En effet les fonctionnaires affectés dans un DOM bénéficient de compléments de rémunération qui se décomposent en des majorations de traitement et des indemnités spécifiques.

Enfin, dans la fonction publique de l'État, l'écart de rémunération entre contractuels et fonctionnaires est plus important que dans les autres versants.

3 Les contractuels dans la fonction publique

Figure D 3-4 : Salaire net moyen dans l'échantillon en fonction des caractéristiques de l'emploi
[en euros]

	Contractuels				Fonctionnaires				Secteur privé
	FPE	FPT	FPH	Tous versants	FPE	FPT	FPH	Tous versants	Salariés du secteur privé
Ensemble	1 496	1 144	1 524	1 318	2 448	1 777	2 062	2 138	1 985
Durée du contrat									
Indéterminée	2 118	1 470	1 773	1 726	2 449	1 779	2 061	2 140	2 080
Plus de 24 mois	1 560	1 282	1 420	1 424					1 269
De 12 à 24 mois	1 261	1 058	1 329	1 156					1 010
Moins de 12 mois	1 195	1 006	1 424	1 142					1 235
Quotité de travail									
Temps plein	1 773	1 546	1 645	1 644	2 519	1 878	2 135	2 234	2 156
Plus de 80 %	1 327	1 063	1 381	1 196	2 012	1 540	1 844	1 770	1 587
Moins de 80 %	788	693	905	732	1 548	997	1 552	1 288	851
Nombre d'heures travaillées par semaine									
Plus de 40 h	2 280	2 200	2 329	2 241	3 081	2 966	3 941	3 176	3 660
Entre 35 et 40 h	1 712	1 488	1 630	1 595	2 416	1 837	2 023	2 121	2 011
Entre 28 et 35 h	1 354	1 068	1 401	1 199	2 178	1 499	1 819	1 834	1 493
Moins de 28 h	892	684	862	749	2 075	1 060	1 473	1 683	854
Profession									
Cadres et prof. intellectuelles supérieures	2 190	1 873	2 355	2 115	3 646	2 989	3 795	3 533	3 573
Enseignants	1 608	1 270	1 268	1 585	2 389	2 320	1 913	2 387	2 027
Professions culturelles	2 201	1 144	1 056	1 300	2 576	2 224		2 346	2 081
Professions intermédiaires	1 126	1 153	1 646	1 252	2 482	1 930	2 167	2 177	2 019
Techniciens et agents de maîtrise	1 994	1 618	1 435	1 762	2 501	2 110	2 238	2 288	2 284
Employés	1 384	1 043	1 352	1 163	2 178	1 621	1 706	1 810	1 469
Ouvriers	1 610	1 184	1 258	1 283	2 092	1 652	1 685	1 725	1 644
Lieu de l'emploi									
Pôle d'activité (+ de 10000 emplois)	1 510	1 549	1 147	1 338	2 519	1 857	2 166	2 238	2 082
DOM	1 510	1 856	1 139	1 261	3 220	2 086	2 698	2 691	1 672

Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Ensemble des salariés du secteur privé, des contractuels et des fonctionnaires de la fonction publique hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Note : Les chiffres renseignés ci-dessus ont été calculés sur un échantillon de la population et ne sont donc pas de nature à être interprétés de manière absolue. Leur objectif est la comparaison des écarts de rémunération moyenne entre les différentes caractéristiques pour chaque groupe.

Les écarts de rémunération entre statuts dans la fonction publique sont en partie imputables à un mode de rémunération moins avantageux des contractuels

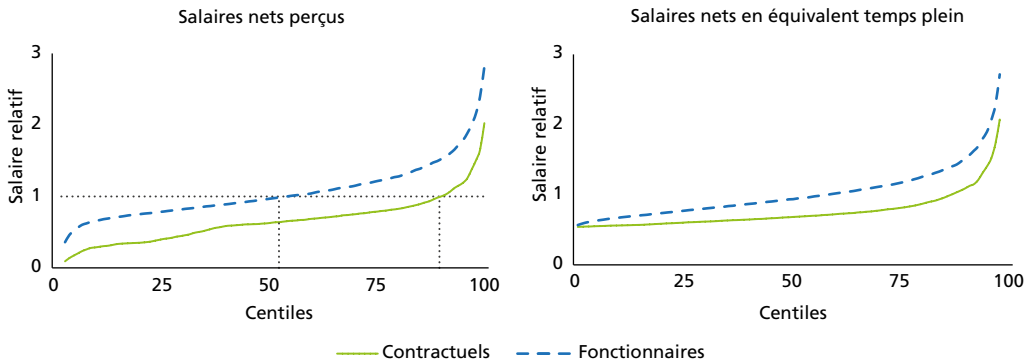
Au bas de la distribution, la moitié de l'écart entre salaires perçus par les contractuels et par les fonctionnaires est imputable aux différentes quotités de travail

À tous les niveaux de la distribution, il existe un écart important entre les salaires nets perçus par les contractuels et ceux des fonctionnaires (Figure D 3-5). Toutefois, les quotités de travail différentes ne permettent pas une comparaison directe entre les salaires des deux groupes. Pour

Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse

une meilleure comparabilité, il est nécessaire de considérer les rémunérations en équivalent temps plein. Si un individu travaille à un taux de temps partiel de 80 % pour un salaire de 1 000 euros, sa rémunération en équivalent temps plein vaut 1 250 euros. De même, les observations de l'enquête Emploi ayant été réalisées sur différents trimestres, les salaires sont rapportés au salaire moyen de l'ensemble de l'échantillon sur la période. La présente étude se concentre alors sur les écarts de salaires relatifs (au salaire moyen en France) en équivalent temps plein.

Figure D 3-5 : Distributions des salaires nets perçus et en équivalent temps plein pour les contractuels et les fonctionnaires, représentées par leurs centiles



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Contractuels et fonctionnaires de la fonction publique, tous versants hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Lecture : L'axe des ordonnées renseigne le salaire relatif au salaire moyen en France. Ainsi, un salaire relatif de 1 correspond bien au niveau de salaire moyen. 53 % des fonctionnaires et 90 % des contractuels perçoivent un salaire net inférieur au salaire moyen en France.

Le différentiel entre les salaires nets et les salaires nets en équivalent temps plein montre qu'une part significative de l'écart des rémunérations en net est d'abord imputable à des quotités de travail plus faibles chez les contractuels. Le passage à l'équivalent temps plein a particulièrement rapproché le bas des deux distributions. En effet, la différence entre les centiles les plus faibles des deux distributions est divisée par deux lors du passage en équivalent temps plein. Les salaires de contractuels les plus faibles sont donc ceux d'emplois à temps partiel.

L'existence du salaire minimum légal explique le plus faible écart de rémunérations entre les deux statuts pour les plus bas salaires. Toutefois, très peu de fonctionnaires sont rémunérés au niveau du Smic. À mesure que l'on progresse dans la hiérarchie des rémunérations, l'écart se creuse progressivement. Ainsi l'écart entre le premier quartile de chaque distribution est de 16 % du salaire moyen en France, soit environ 300 euros, alors qu'il dépasse 35 % du salaire moyen au niveau du troisième quartile (Figure D 3-5). Le fort écart de rémunération entre contractuels et fonctionnaires, corrigé des différences de quotités, peut s'expliquer par les différences de caractéristiques individuelles, par les différences d'emplois occupés ou encore par des modes de rémunérations distincts entre contractuels et fonctionnaires.

L'expérience est mieux rémunérée pour les fonctionnaires

L'estimation d'un modèle linéaire permet d'identifier l'impact de chaque caractéristique (niveau de diplôme, âge, profession, etc.) sur le niveau de salaire. Le signe et l'ampleur des coefficients estimés permettent de comprendre comment sont déterminés les salaires chez les contractuels et les fonctionnaires (voir Encadré 3).

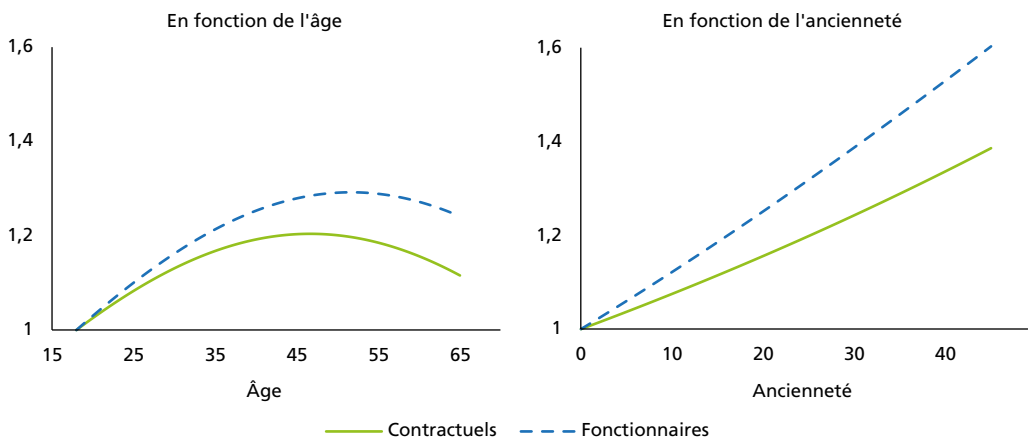
3 Les contractuels dans la fonction publique

L'expérience, approchée par l'âge, est l'un des éléments importants composant le capital humain général des individus. L'âge a ainsi un impact positif sur le niveau de salaire. Toutefois, son effet n'est pas le même à chaque moment de la vie. En effet, Lazear (1974) montre que l'avancée en âge réduit la faculté d'un individu à constituer du capital humain spécifique ou général. Ainsi, les rendements de l'âge sur le salaire sont décroissants. L'implication de ce phénomène se retrouve sur les courbes décrivant le niveau de salaire imputable à l'âge. Mincer (1974) montre qu'elles ont une forme de cloche. Elles sont d'abord croissantes, ce qui signifie que dans la première partie de sa vie, l'individu bénéficie de son âge pour augmenter le niveau de son capital humain et de son salaire. À partir du point le plus haut, situé couramment entre 40 et 50 ans, l'acquisition d'expérience décroît et ne permet plus de compenser la dépréciation de capital humain général, qui commence alors à décroître, comme la rémunération qui lui est imputable.

L'expérience spécifique de l'individu augmente, elle, avec son ancienneté à son poste comme le décrit Lazear (1974). Toutefois, la réduction des rendements de l'ancienneté sur le capital humain spécifique est beaucoup plus lente, ce qui ne permet pas, à l'échelle de temps d'une carrière, de constater de diminution de salaire avec celle-ci.

Les caractéristiques liées à l'expérience sont mieux rémunérées chez les fonctionnaires comme le montre l'écart important entre les deux courbes de la figure D 3-6. Les impacts de l'âge et de l'ancienneté sur les niveaux de salaire sont positifs, mais moins importants pour les contractuels. Un contractuel de 50 ans touche 20 % de plus qu'un contractuel de 18 ans toutes choses égales par ailleurs, alors que ce différentiel est de 30 % pour un fonctionnaire. En plus de la progression différente entre les deux groupes, l'écart entre ces courbes indique qu'en moyenne, à tout âge, les fonctionnaires bénéficient davantage de leur expérience dans la détermination des salaires.

Figure D 3-6 : Facteur multiplicatif du niveau de salaire toutes choses égales par ailleurs, en fonction de l'âge et de l'ancienneté pour les contractuels et les fonctionnaires



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Contractuels et fonctionnaires de la fonction publique, tous versants hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Lecture : L'ordonnée indique le rapport de salaire entre chaque âge (ou ancienneté) et l'âge (ou l'ancienneté) de référence. Par exemple, on lit que ce facteur est de 1,2 pour un contractuel de 40 ans ce qui signifie qu'en moyenne, un contractuel de 40 ans perçoit un salaire 20 % supérieur à un contractuel de 18 ans, toutes choses égales par ailleurs. Ce facteur multiplicatif est par construction égal à 0 à l'âge et à l'ancienneté de référence, soit 18 ans et une ancienneté nulle.

Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse

Il en va de même pour l'impact de l'ancienneté. À niveau de capital humain et à profession égale, le salaire relatif d'un fonctionnaire possédant dix ans d'ancienneté est supérieur de 13 % à celui qu'il percevrait sans ancienneté. Pour les contractuels, cet écart n'est que de 7 %.

Ainsi, le statut de contractuel atténue les écarts de rémunération dus aux différences d'expérience. Pour les fonctionnaires, les rémunérations sont indexées sur l'ancienneté et l'expérience, et leur progression avec ces dernières est plus importante que pour les contractuels. En effet, la forme des rendements de l'ancienneté sur le salaire pour les fonctionnaires résulte des modalités de leur rémunération. Celles-ci se décomposent en un traitement déterminé par une grille indiciaire et une partie indemnitaire (primes et rémunérations annexes). L'ancienneté, permettant de progresser dans la grille indiciaire, est mécaniquement à l'origine de niveaux de salaire plus importants.

En revanche, il n'existe pas de dispositif légal déterminant la progression salariale avec l'ancienneté pour les contractuels, comme le précise l'avis du Conseil d'État 168605 (voir Encadré D 3.E2). Cela se traduit par un plus faible rendement de l'ancienneté par rapport aux fonctionnaires et est en partie à l'origine des écarts de rémunération entre les deux statuts.

Encadré D 3.E2 : Modalités de rémunération des contractuels

Aucun texte de portée générale applicable aux agents contractuels ne précise les conditions de leur rémunération. Celles-ci sont fixées contractuellement.

Le Conseil d'État, dans son avis n° 168605, recommande la prise en compte, le cas échéant, de la rémunération du titulaire que l'agent contractuel remplace. Il est ainsi à la discrétion de l'administration de se référer à la grille indiciaire s'appliquant aux titulaires.

De plus, la détermination du niveau de rémunération d'un agent contractuel doit se référer aux critères prévus par la décision n° 05VE01171 de la cour administrative d'appel du 19 octobre 2006. Elle devra tenir compte prioritairement du poste occupé, mais aussi des qualifications et de l'expérience de l'agent concerné.

Les agents contractuels n'étant pas rattachés à un grade, ils ne sont généralement pas « classés » dans des grilles indiciaires. Ainsi, à la différence des fonctionnaires, l'avis n° 278960 du Conseil d'État (8 mars 2006) prévoit que la fixation des rémunérations des agents contractuels se fait au cas par cas par l'administration en charge. Elle peut se situer à un niveau supérieur ou inférieur au salaire que percevait l'agent dans son emploi antérieur. De même, il n'existe pas de législation garantissant l'homogénéité des rémunérations des agents contractuels. Celles-ci peuvent être fixées, en fonction des critères évoqués, au-dessus ou en dessous de la rémunération correspondante pour un titulaire.

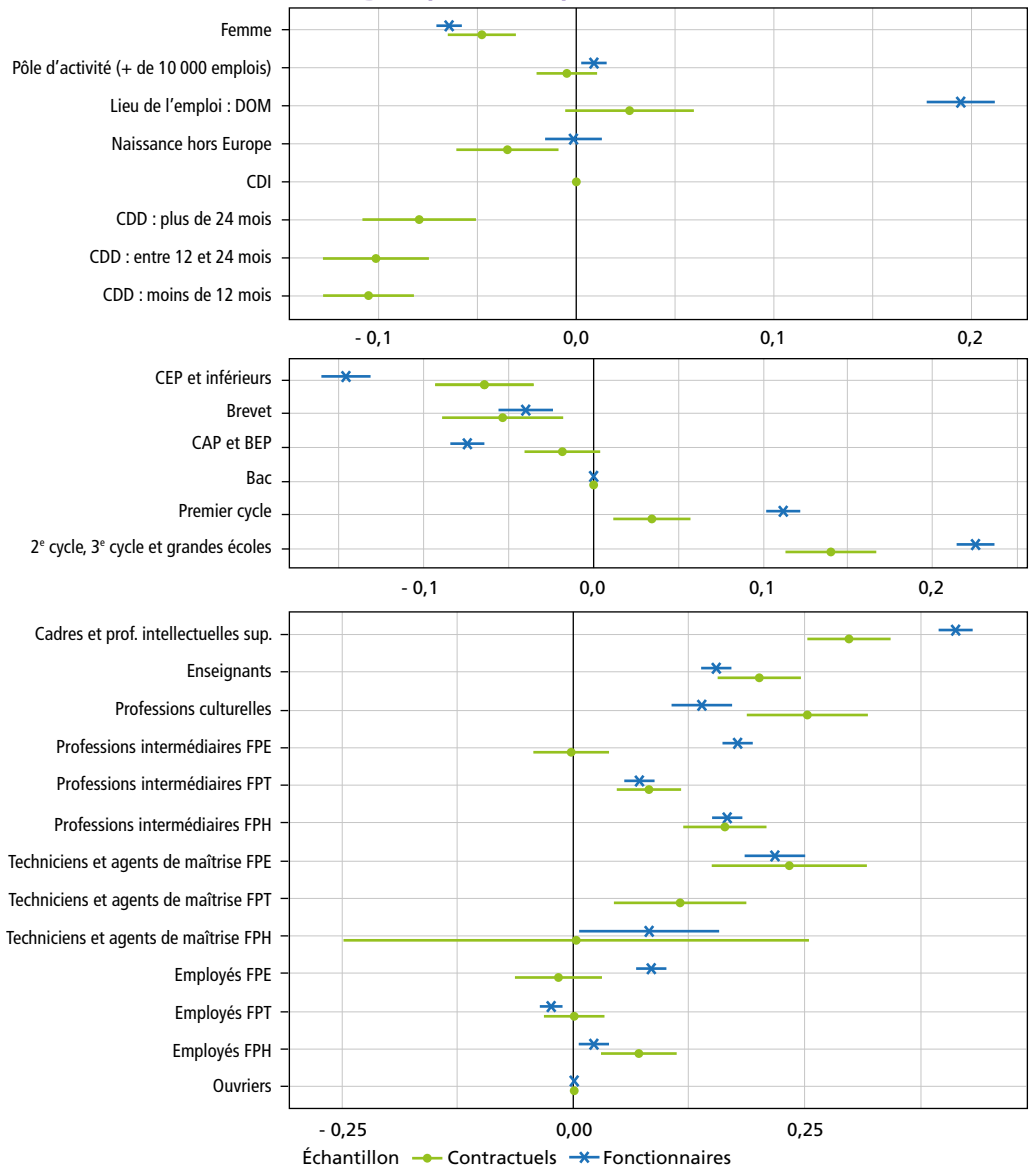
De même, les administrations sont libres dans le versement de primes aux agents contractuels.

Le cadre légal laisse une liberté importante aux administrations dans la fixation des salaires des contractuels. Si les critères légaux de détermination des rémunérations (poste, expérience, ...) sont les mêmes, leur prise en compte peut être différente selon qu'il s'agisse d'un fonctionnaire ou d'un contractuel. Ainsi rien ne garantit une équivalence dans la rémunération des contractuels et des fonctionnaires.

L'impact du niveau de qualification diffère également en fonction du statut considéré. Chez les fonctionnaires, les écarts de rémunérations induits par les écarts de diplômes sont ainsi beaucoup plus importants. Un fonctionnaire diplômé du troisième cycle perçoit un salaire supérieur de 25 % à celui d'un titulaire du baccalauréat toutes choses égales par ailleurs. Pour les contractuels, ce différentiel n'est que de 15 % (Figure D 3-7). Pour les diplômés en dessous du baccalauréat, les rémunérations des contractuels et des fonctionnaires sont relativement plus proches, même si les contractuels sont moins désavantagés par les faibles niveaux de qualification.

3 Les contractuels dans la fonction publique

Figure D 3-7 : Estimation de l'impact des caractéristiques individuelles et de poste sur le niveau de rémunération toutes choses égales par ailleurs, pour les contractuels et les fonctionnaires



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Fonctionnaires et contractuels de la fonction publique, tous versants hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque. Hors policiers et militaires. Hors aides à domicile. Hors aides-soignants.

Lecture : Les points correspondent à l'estimation de l'effet de la variable indiquée sur le logarithme du salaire relatif des individus observés. Les segments indiquent l'intervalle de confiance à 95 % de cette estimation. Ainsi, les femmes perçoivent toutes choses égales par ailleurs, un salaire relatif 5 % inférieur à celui des hommes chez les contractuels. La vraie valeur de cet effet se trouve entre -7 % et -4 % à 95 % de certitude. La profession, le type de contrat ainsi que le niveau de diplôme sont des variables catégorielles : l'effet de chaque modalité est estimé par rapport aux modalités de référence, respectivement le CDI, le bac et la profession d'ouvriers (voir encadré méthodologique).

Les écarts salariaux imputables au niveau de qualification de l'emploi sont équivalents chez les contractuels et les fonctionnaires

L'impact des différentes professions semble être comparable qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des contractuels. Les coefficients estimés pour la majorité des professions ne sont pas significativement différents entre les deux statuts (**Figure D 3-7**). Lorsque les intervalles de confiance de deux estimations ont une intersection importante, les coefficients peuvent être considérés comme très proches. Ainsi, à part pour les cadres et professions intellectuelles supérieures, les écarts salariaux sont équivalents à niveau de capital humain égal. Concernant les professions culturelles, le peu d'observations disponibles pour l'étude ne permet pas d'obtenir d'enseignement fiable, en témoigne l'importance des intervalles de confiance obtenus.

Bien que les effets des professions soient équivalents entre contractuels et fonctionnaires, il existe une différence importante entre les groupes dans la fonction publique de l'État. Alors que les employés et professions intermédiaires fonctionnaires perçoivent un salaire relatif respectivement supérieur de 9 % et 18 % à la rémunération d'un ouvrier (toutes choses égales par ailleurs), les employés et professions intermédiaires contractuels ne bénéficient d'aucun écart de salaire par rapport à la profession de référence.

Enfin, l'estimation des coefficients déterminant l'impact du nombre d'heures travaillées par semaine sur le niveau de salaire révèle différentes valorisations du temps de travail et du niveau d'effort entre contractuels et fonctionnaires. L'impact du nombre d'heures réalisées par semaine est positif pour les deux groupes mais il l'est davantage pour les fonctionnaires.

Contrairement aux fonctionnaires, les contractuels nés en dehors du continent européen gagnent en moyenne moins à caractéristiques égales

L'estimation des équations de salaires présentées sur la figure D3-7 montre que chez les fonctionnaires, le lieu de naissance (hors ou en Europe) n'impacte pas le niveau de salaire. En revanche, cela affecte négativement la rémunération des contractuels. Cet effet est statistiquement significatif au seuil de 95 %. On estime alors que le salaire d'un contractuel chute en moyenne de 0,5 % à 5 % lorsqu'il est né hors d'Europe, toutes choses égales par ailleurs.

Par ailleurs, si pour les fonctionnaires et les contractuels, le fait d'être une femme réduit le niveau de salaire toutes choses égales par ailleurs, cet effet est très proche d'un groupe à l'autre. Dans les deux groupes, il entraîne une réduction de salaire de l'ordre de 5 % à 7 % (**Figure D 3-7**).

Enfin, pour les contractuels, le fait d'être employé pour une durée déterminée réduit significativement la rémunération par rapport à un individu en CDI. Cet effet est plus important pour les individus dont le contrat est d'une durée inférieure à deux ans. La rémunération de ces derniers est inférieure d'environ 9,5 % par rapport à un individu en CDI ayant les mêmes caractéristiques par ailleurs. Pour les contrats de plus de deux ans, cette différence tombe à 7 %.

3 Les contractuels dans la fonction publique

Encadré D 3.E3 : Méthodologie : identification des modes de rémunérations grâce au modèle linéaire

Le modèle linéaire relie le logarithme du salaire aux variables explicatives. Il permet de déterminer l'impact marginal, toutes choses égales par ailleurs, de chaque variable sur le niveau de rémunération. Ainsi, le coefficient estimé pour le fait d'être une femme chez les contractuels (-0,0474) indique que toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être une femme réduit de 4,9 % le salaire relatif ($\exp[-0,0474]-1$).

L'interprétation des variables catégorielles comme le niveau de diplôme ou la profession est différente. Les coefficients estimés mesurent l'écart de salaire moyen, toutes choses égales par ailleurs, entre une modalité donnée et la modalité de référence. Puisque les effets des différents diplômes sont mesurés relativement au baccalauréat, le coefficient estimé pour ce diplôme est nul, par construction. Ainsi, le fait d'être diplômé du premier cycle du supérieur pour un contractuel a pour effet une augmentation de 4 % de son salaire relatif toutes choses égales par ailleurs, par rapport à un bachelier.

La variable profession est construite à partir de la profession et catégorie socioprofessionnelle (PCS) renseignée dans l'enquête Emploi. Le regroupement réalisé pour l'étude répond à des contraintes de rigueur statistique et d'interprétabilité. Les policiers, les aides à domicile ou les aides-soignants sont isolés pour permettre l'identification fiable des effets des versants pour les professions intermédiaires, les employés et les techniciens, sur des métiers comparables.

Dans cette étude, on appellera mode de rémunération des contractuels, des fonctionnaires et des salariés du secteur privé, le modèle linéaire qui détermine, en fonction des caractéristiques socio-démographiques du salarié d'une part, et des caractéristiques de son emploi d'autre part, son niveau de rémunération, pour chacun des groupes.

Un tiers des écarts de salaire entre contractuels et fonctionnaires s'explique par des modes de rémunération différents

Si les contractuels étaient rémunérés de la même manière que les fonctionnaires, les écarts de rémunération entre les deux groupes seraient plus faibles. Oaxaca (1973) et Blinder (1973) détaillent une méthode permettant de décomposer les écarts de rémunération entre deux groupes. Cette décomposition distingue l'impact des différences de composition des populations et des postes occupés de celui des différences de valorisation des caractéristiques des individus. Un tiers des différences de salaire entre fonctionnaires et contractuels est exclusivement imputable aux modes de rémunération des deux groupes.

La comparaison entre les rémunérations effectivement perçues par les contractuels et celles qu'ils percevraient avec le statut de fonctionnaire permet de constater les écarts salariaux uniquement imputables au mode de rémunération (voir Encadré D 3.E4). Puisque les deux groupes diffèrent par les caractéristiques des individus qui les composent, il n'est pas possible d'étudier les différences de mode de rémunération en considérant les écarts de salaire effectifs. Pour un contractuel, le salaire contrefactuel est celui que gagnent les individus possédant les mêmes caractéristiques, mais étant employés en tant que fonctionnaires.

Encadré D 3.E4 : La construction de contrefactuel pour comparer les groupes à caractéristiques socio-démographiques égales ou à modes de rémunération égaux

L'estimation des modèles linéaires réalisée dans la présente étude peut être utilisée pour construire les salaires contrefactuels des contractuels. Pour cela, on applique les coefficients estimés sur l'échantillon des fonctionnaires aux caractéristiques de chaque contractuel. Les rémunérations ainsi obtenues correspondent à celles que ces derniers percevraient en moyenne s'ils étaient fonctionnaires (ou salariés du secteur privé) mais avec des niveaux de capital humain et des emplois parfaitement identiques.

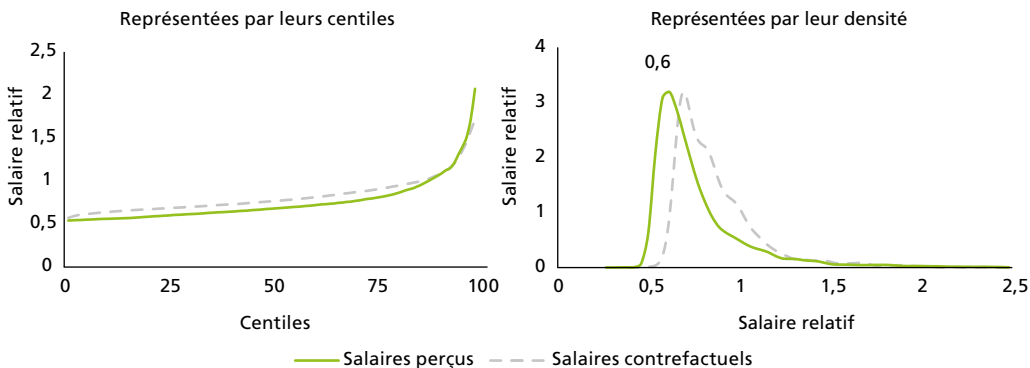
Le terme « contrefactuel » désigne alors une situation hypothétique qu'on ne peut observer, où les contractuels ont un statut différent. L'information portant sur les fonctionnaires et les salariés du secteur privé permet d'identifier les critères de rémunération dans ces deux groupes. La construction du contrefactuel consiste à appliquer ces critères à des individus n'y appartenant pas pour approcher la situation hypothétique.

Cet outil est particulièrement utile pour identifier l'impact des différents modes de rémunération entre les groupes. Les estimations réalisées dans un premier temps permettent de comparer les effets de chaque variable en fonction du statut, alors que l'utilisation du contrefactuel indique l'impact de ces différences sur les individus de l'enquête Emploi. Il donne la possibilité d'observer les écarts de rémunération imputables à ces différences car les individus considérés ont des caractéristiques identiques. Ainsi, la différence existant entre le salaire effectif d'un contractuel et son salaire contrefactuel résulte en totalité de son statut et des spécificités de sa rémunération.

L'écart entre la distribution réelle et le contrefactuel correspond à la différence de rémunération corrigée de la diversité des caractéristiques entre les deux groupes. Il est directement imputable aux différences dans la détermination du salaire qui existent entre fonctionnaires et contractuels. Il s'agit ainsi, en d'autres termes, de l'impact du statut, toutes choses égales par ailleurs.

La densité de la distribution contrefactuelle étant située à droite de la distribution des salaires effectivement perçus, les contractuels bénéficient en moyenne de rémunérations inférieures à celles des fonctionnaires disposant des mêmes caractéristiques (**Figure D 3-8**). Les salaires contrefactuels sont supérieurs de 10 % en moyenne aux salaires effectifs des contractuels. En effet, parmi les 7 000 contractuels de l'étude, 70 % auraient une rémunération plus importante s'ils étaient rémunérés selon le même mode que les fonctionnaires, alors que seulement 20 % seraient désavantagés. Les individus restants ne subiraient pas de changement significatif dans leur rémunération.

Figure D 3-8 : Distributions des salaires des contractuels : comparaison entre les salaires perçus et les contrefactuels s'ils avaient été fonctionnaires



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Contractuels et fonctionnaires de la fonction publique, tous versants hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Lecture :

En vert : La distribution des salaires effectivement perçus par les contractuels.

En gris : La distribution de leurs salaires contrefactuels qu'ils auraient perçus s'ils avaient été fonctionnaires, toutes choses égales par ailleurs.

L'axe des ordonnées renseigne le salaire relatif au salaire moyen en France. Ainsi, un salaire relatif de 1 correspond bien au niveau de salaire moyen. Le graphique de gauche renseigne les centiles de chaque distribution. À droite, la densité de chaque distribution. Lorsque celle-ci est élevée pour un niveau de salaire relatif, alors ce dernier est fréquent. Par exemple, le niveau le plus souvent observé dans les salaires perçus par les contractuels se situe aux alentours de 0,6 fois le salaire moyen en France.

De plus, les salaires des contractuels sont beaucoup plus concentrés que ceux des fonctionnaires. La dispersion des rémunérations est largement supérieure dans la distribution contrefactuelle que dans la distribution effective pour les contractuels. Cet élément corrobore les résultats des estimations réalisées auparavant dans l'étude : la rémunération appliquée aux contractuels atténue la dispersion des salaires causée par les différences d'expérience et de niveau de qualification.

Deux tiers de l'écart de rémunération entre contractuels et fonctionnaires s'explique par la composition des groupes

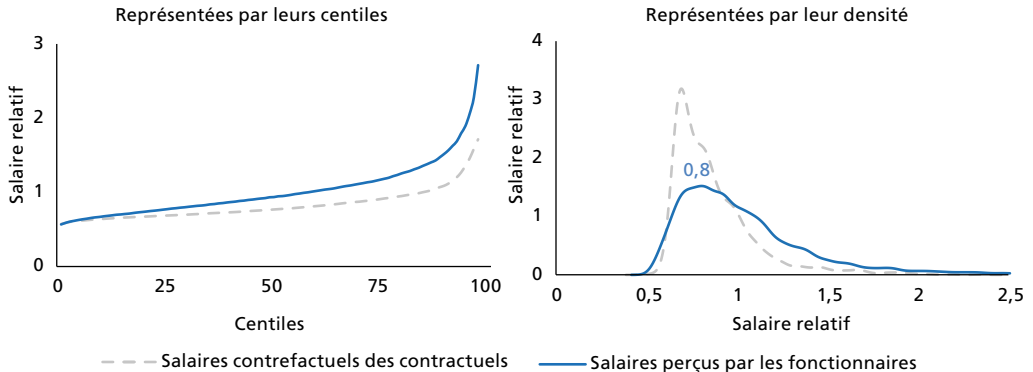
Par la même méthode, développée par Oaxaca (1973) et Blinder (1973), on estime que deux tiers des écarts de rémunération entre contractuels et fonctionnaires proviennent des différences dans la composition des deux groupes.

Au-delà de l'impact du statut sur la détermination du salaire, l'écart de rémunération observé dans l'échantillon s'explique par des différences de caractéristiques. La fixation d'un salaire s'appuie sur des éléments tels que l'expérience, le niveau de qualification ou le poste occupé. Ainsi, les différences de salaire observées se justifient en partie par des différences importantes entre les individus composant les groupes du point de vue des qualifications, de l'âge ou des caractéristiques des emplois (Figure D 3-1 et Figure D 3-2).

Les salaires que percevraient les contractuels s'ils étaient payés comme des fonctionnaires resteraient ainsi inférieurs aux salaires des fonctionnaires réellement observés dans l'enquête. Alors que 40 % des titulaires perçoivent une rémunération supérieure au salaire moyen en France, les rémunérations contrefactuelles des contractuels ne sont que 14 % à atteindre ce niveau (Figure D 3-9).

Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse

Figure D 3-9 : Distributions des salaires perçus par les fonctionnaires et des salaires contrefactuels des contractuels : comparaison des salaires des deux groupes à mode de rémunération équivalent



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Fonctionnaires et contractuels de la fonction publique tous versants, hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Lecture :

En bleu : La distribution de salaires effectivement perçus par les fonctionnaires.

En gris : La distribution des salaires contrefactuels des contractuels qu'ils auraient perçus s'ils avaient été fonctionnaires, toutes choses égales par ailleurs.

L'axe des ordonnées renseigne le salaire relatif au salaire moyen en France. Ainsi, un salaire relatif de 1 correspond bien au niveau de salaire moyen. Le graphique de gauche renseigne les centiles de chaque distribution. À droite, la densité de chaque distribution. Lorsque celle-ci est élevée pour un niveau de salaire relatif, alors ce dernier est fréquent. Par exemple, le niveau le plus souvent observé dans les salaires perçus par les fonctionnaires se situe aux alentours de 0,8 fois le salaire moyen en France.

La concentration des salaires contrefactuels des contractuels serait également beaucoup plus importante que celles des fonctionnaires. L'étendue plus faible des rémunérations des contractuels par rapport à celle des fonctionnaires ne s'explique donc pas uniquement par la différence des modes de rémunération mais aussi par une certaine homogénéité des caractéristiques de ces derniers.

Ainsi, les niveaux de salaires des contractuels observés sont induits par leurs niveaux de capital humain et par les postes qu'ils occupent. Ces caractéristiques semblent justifier une rémunération plus faible et moins dispersée que pour les fonctionnaires. Toutefois, une autre partie non négligeable des différences entre fonctionnaires et contractuels s'explique uniquement par des modes de rémunération différents dans les deux groupes qui atténuent par ailleurs les écarts entre individus pour les contractuels.

3 Les contractuels dans la fonction publique

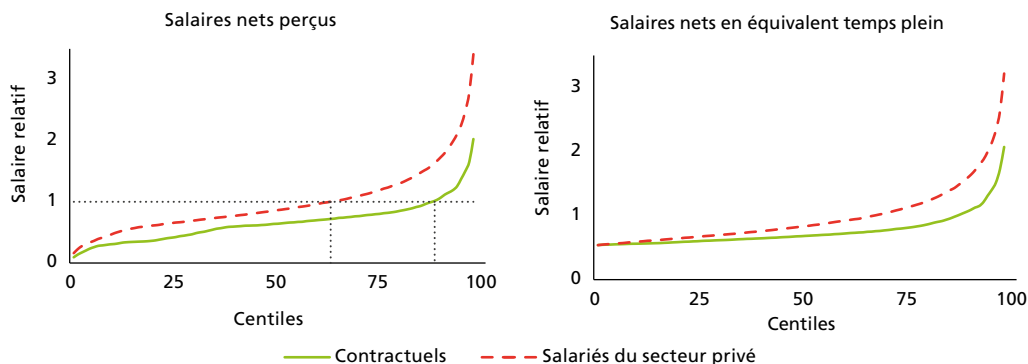
Les modes de rémunération des contractuels et des salariés du secteur privé diffèrent principalement par la dispersion des salaires qu'ils déterminent

La différence de rémunération entre contractuels et salariés du secteur privé est plus faible que celle observée entre contractuels et fonctionnaires mais toujours significativement en défaveur des contractuels

La distribution des salaires des contractuels se trouve au-dessous de celle des salariés du secteur privé, révélant un écart de rémunération entre les deux groupes (Figure D 3-10). En moyenne, les rémunérations des contractuels sont inférieures d'un tiers à celles observées dans le secteur privé. Cet écart de rémunération important s'explique en grande partie par des quotités de travail plus faibles pour les contractuels que pour les salariés du secteur privé. Ainsi, les salaires en équivalent temps plein sont plus proches. L'écart est plus faible qu'avec les fonctionnaires. Alors que l'écart au niveau du premier quartile était de 15 % du salaire moyen avec les fonctionnaires, il n'est que de 7 % quand on compare les contractuels avec les salariés du secteur privé. Toutefois, cet écart s'accroît fortement au fil de la distribution. La différence entre les troisièmes quartiles des deux distributions s'élève à 37 % du salaire moyen en France. En effet, l'échelle de rémunération est beaucoup plus large pour les salariés du secteur privé.

Pour distinguer la part des écarts salariaux provenant de différences de caractéristiques entre les individus des deux groupes de celle imputable aux modes de rémunération, l'approche sera similaire à celle utilisée dans la partie précédente. Sachant que les contractuels sont en moyenne plus jeunes et bénéficient de moins d'ancienneté, ils sont en moyenne moins expérimentés et leurs niveaux de capital humain sont plus faibles (Figure D 3-1). Toutefois, il est nécessaire de bien comprendre les dynamiques des deux modes de rémunérations pour mieux identifier les causes des écarts de rémunération constatés.

Figure D 3-10 : Distributions des salaires nets perçus et en équivalent temps plein pour les contractuels et les salariés du secteur privé, représentées par leur centiles



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique, tous versants hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

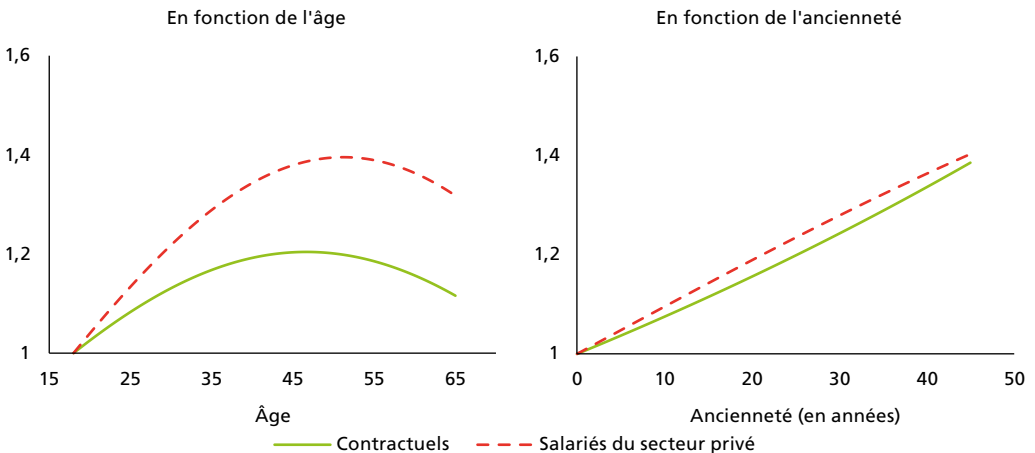
Lecture : 64 % des salariés du secteur privé et 90 % des contractuels perçoivent un salaire net inférieur au salaire moyen en France. L'axe des ordonnées renseigne le salaire relatif au salaire moyen en France. Ainsi, un salaire relatif de 1 correspond bien au niveau de salaire moyen.

Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse

La valorisation des qualifications, de l'expérience ou des professions est plus faible et moins dispersée chez les contractuels

L'âge et l'ancienneté, composantes essentielles du capital humain d'un individu, sont mieux valorisés pour les salariés du secteur privé. Alors qu'un contractuel est rémunéré, toutes choses égales par ailleurs, 19 % de plus à 40 ans qu'à 18 ans, cet écart est de 34 % pour un salarié du secteur privé (**Figure D 3-11**). Le rendement de l'âge est positif jusqu'à 51 ans dans le secteur privé alors qu'il devient négatif à partir de 45 ans pour les contractuels. Il en va de même pour l'impact de l'ancienneté qui est toutefois plus proche entre salariés du privé et contractuels. L'absence de cadre légal définissant l'augmentation de la rémunération avec l'ancienneté ou l'âge des contractuels, évoquée dans l'encadré 2, se retrouve ainsi sur la figure D 3-11. De plus, le statut de contractuel est à l'origine d'une plus grande difficulté d'accès aux postes rémunérateurs, causant une faible progression salariale.

Figure D 3-11 : Facteur multiplicatif du niveau de salaire toutes choses égales par ailleurs, en fonction de l'âge et de l'ancienneté pour les contractuels et les salariés du secteur privé



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique, tous versants hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Lecture : L'ordonnée indique le rapport de salaire entre chaque âge (ou ancienneté) et l'âge (ou l'ancienneté) de référence. Par exemple, on lit que ce facteur est de 1,2 pour un contractuel de 45 ans ce qui signifie qu'en moyenne, un contractuel de 45 ans perçoit un salaire 20 % supérieur à un contractuel de 18 ans, toutes choses égales par ailleurs. Ce facteur multiplicatif est par construction égal à 0 à l'âge et à l'ancienneté de référence, soit 18 ans et une ancienneté nulle.

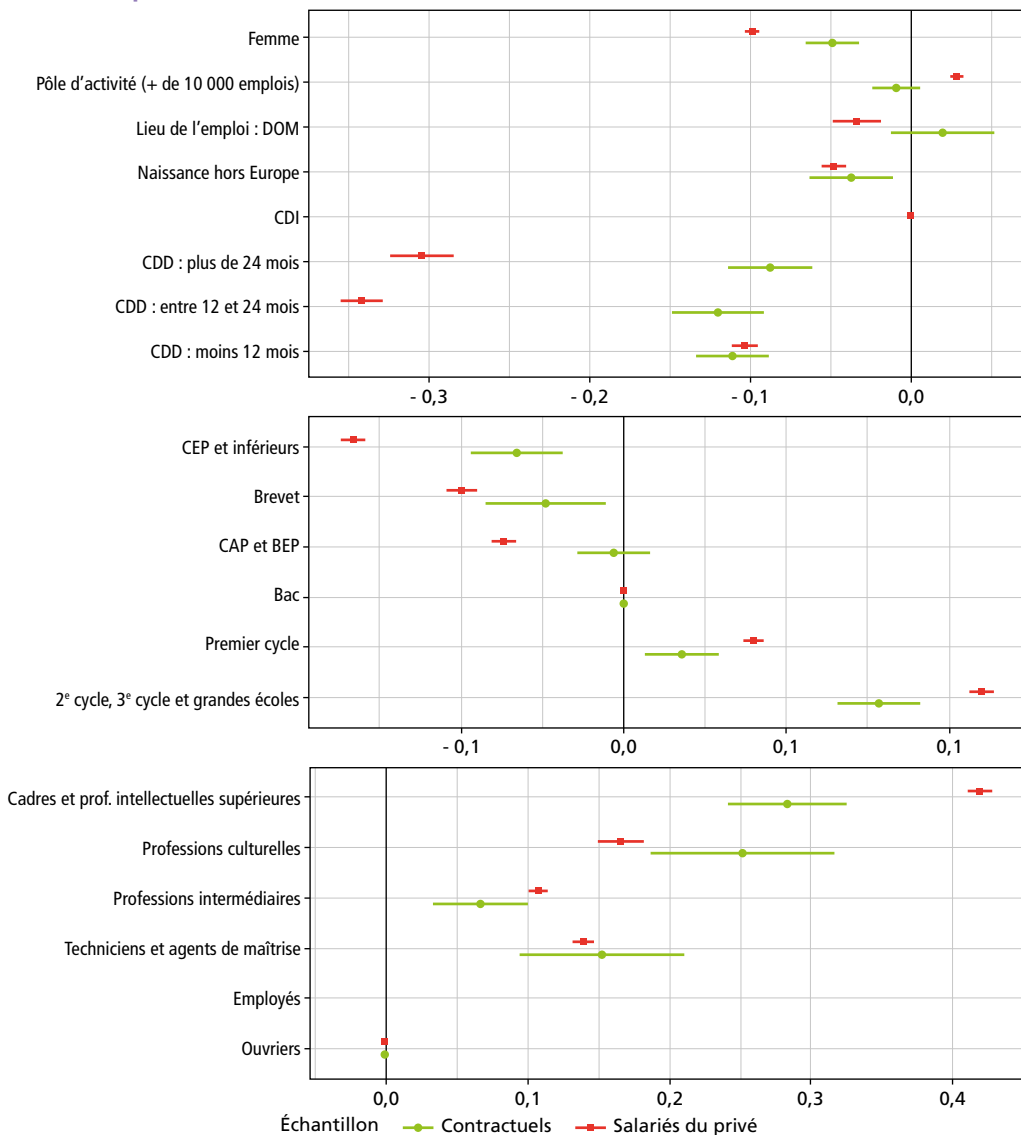
L'impact de l'ancienneté sur le niveau de rémunération n'est pas très supérieur dans le privé. Les salariés du secteur privé, bénéficiant plus fortement de l'âge que de l'ancienneté, semblent percevoir de plus grande revalorisation salariale lors de changements d'entreprise que lors de promotions internes. Les contractuels, quant à eux, ne bénéficient pas de forte augmentation de rémunération lorsqu'ils changent de poste.

La différence de valorisation des diplômes est très proche de celle existant entre fonctionnaires et contractuels. Les coefficients estimés sont plus resserrés pour les contractuels, alors que dans le secteur privé, les écarts salariaux causés par les niveaux de qualification sont beaucoup plus importants (**Figure D 3-12**).

Les rendements du capital humain sont donc dans l'ensemble beaucoup plus faibles chez les contractuels que chez les salariés du secteur privé. Cela peut expliquer la forte différence de salaire avec les salariés du secteur privé pour les plus grandes rémunérations.

3 Les contractuels dans la fonction publique

Figure D 3-12 : Estimation de l'impact des caractéristiques individuelles et de poste sur le niveau de rémunération toutes choses égales par ailleurs, pour les contractuels et les salariés du secteur privé



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique tous versants, hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Lecture : Les points correspondent à l'estimation de l'effet de la variable indiquée sur le logarithme du salaire relatif des individus observés. Les segments indiquent l'intervalle de confiance à 95 % de cette estimation. Ainsi, les femmes perçoivent toutes choses égales par ailleurs un salaire relatif 5 % inférieur à celui des hommes chez les contractuels. La vraie valeur de cet effet se trouve entre -7 % et -4 % à 95 % de certitude. La profession, le type de contrat ainsi que le niveau de diplôme sont des variables catégorielles : l'effet de chaque modalité est estimé par rapport aux modalités de référence, respectivement le CDI, le bac et la profession d'ouvriers (voir encadré méthodologique).

Concernant l'effet des professions sur les salaires, il semble exister des différences notables entre les deux modes de rémunération. Si la hiérarchie entre les professions est comparable entre contractuels et salariés du secteur privé, les différences de rémunération toutes choses égales par ailleurs entre les professions ne sont pas les mêmes. En particulier, l'écart existant entre les cadres et les ouvriers est beaucoup plus important pour les salariés du secteur privé : le coefficient estimé pour cet échantillon est supérieur à 0,4 alors qu'il ne dépasse pas 0,3 pour les contractuels. Il en va de même pour les professions intermédiaires qui sont, comparativement aux ouvriers, mieux rémunérées dans le secteur privé que chez les contractuels.

La différence de rémunération entre hommes et femmes n'est pas la même qu'il s'agisse des contractuels ou des salariés du privé : à caractéristiques égales, les femmes perçoivent un salaire inférieur aux hommes d'environ 10 % dans le secteur privé, contre 5 % chez les contractuels.

Concernant le pays de naissance, les effets sont similaires dans les deux groupes. Les individus nés hors Europe perçoivent une rémunération plus faible d'environ 4 % toutes choses égales par ailleurs.

Les contractuels et les salariés du secteur privé gagnent de plus faibles salaires lorsqu'ils ont un contrat court

Dans les deux groupes, le fait d'être engagé avec un contrat court impacte négativement la rémunération par rapport aux contrats à durée indéterminée et ce, toutes choses égales par ailleurs. Cet effet est statistiquement significatif quelle que soit la durée considérée. Les contrats courts de plus de 24 mois sont moins pénalisants. La forte proportion de contrats courts chez les contractuels est donc à l'origine d'une partie de l'écart de rémunération entre ces derniers et les autres groupes (fonctionnaires ou salariés du secteur privé).

Le secteur privé se distingue par des niveaux de rémunération très spécifiques pour les CDD. En dehors du cas particulier des contrats de moins d'un an, ils sont beaucoup plus pénalisés en termes de rémunération que chez les contractuels de la fonction publique et ce, même si les CDD reçoivent des primes de précarité dans le secteur privé. Les coefficients estimant l'impact toutes choses égales par ailleurs d'un contrat court de plus d'un an sont trois fois inférieurs dans le secteur privé. Ainsi, à caractéristiques égales, les salariés du privé disposant de contrats court de plus d'un an perçoivent un salaire inférieur d'environ 30 % par rapport à leurs homologues en CDI. Toutefois, il est probable que cet écart provienne d'une prise en compte différente de la prime de précarité dans la déclaration du revenu selon la durée du contrat. Tandis que les individus dont le contrat dure moins de 12 mois incluent certainement cette prime dans la rémunération qu'ils déclarent lors de l'enquête Emploi, ceux dont le contrat dure plus de 12 mois pourraient ne pas en faire autant, ce qui expliquerait l'écart important dans les coefficients estimés pour les contractuels et ceux du secteur privé pour ces durées de contrat.

Le mode de rémunération des contractuels réduit la dispersion des salaires mais n'est pas pénalisant en moyenne par rapport au secteur privé

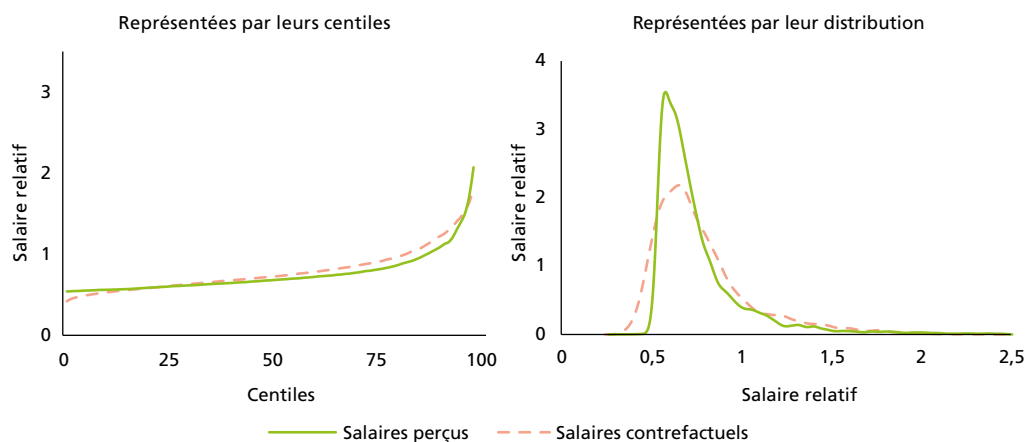
Pour les salariés du privé, le fait d'être en CDD et la durée du contrat impactent négativement le niveau de rémunération, toutes choses égales par ailleurs, dans l'estimation faite ci-dessus (**Figure D 3-12**), même si cet effet est à nuancer. Pour approcher la situation hypothétique où les contractuels de la fonction publique seraient salariés du secteur privé et rémunérés comme tels, le type de contrat et sa durée ne sont donc pas pris en compte. Sinon, les salaires contrefactuels des contractuels seraient faibles, en raison principalement de leur type de contrat (CDD de moins d'un an,...). D'autant plus que la durée des contrats qui leur seraient proposés dans le secteur privé serait probablement différente.

3 Les contractuels dans la fonction publique

La comparaison de la distribution réelle des salaires des contractuels avec celle contrefactuelle de leurs salaires s'ils avaient été rémunérés comme dans le secteur privé permet d'identifier les spécificités de leur mode de rémunération. On corrige ainsi les différences de caractéristiques qui conduisent aux écarts constatés sur la figure D 3-10.

Les distributions représentées sur la figure D 3-13 ne présentent pas d'écart en moyenne. En d'autres termes, le mode de rémunération des contractuels n'est pas à l'origine d'un décalage systématique du salaire comparativement aux salariés du secteur privé.

Figure D 3-13 : Distributions des salaires des contractuels : comparaison entre les salaires perçus et les contrefactuels s'ils avaient été salariés du secteur privé



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Contractuels de la fonction publique tous versants, hors ouvriers d'État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l'analyse des salaires ne manque.

Lecture : En vert : La distribution effectivement de salaires effectivement perçus par les contractuels.

En rose : La distribution de leurs salaires contrefactuels qu'ils auraient perçus s'ils avaient été salariés du secteur privé, toutes choses égales par ailleurs.

L'axe des ordonnées renseigne le salaire relatif au salaire moyen en France. Ainsi, un salaire relatif de 1 correspond bien au niveau de salaire moyen. Le graphique de gauche renseigne les centiles de chaque distribution. À droite, la densité de chaque distribution. Lorsque celle-ci est élevée pour un niveau de salaire relatif, alors ce dernier est fréquent. Par exemple, le niveau le plus souvent observé dans les salaires perçus par les contractuels se situe aux alentours de 0,6 fois le salaire moyen.

Toutefois, cette distribution est beaucoup moins dispersée que son pendant contrefactuel. Par rapport au mode de rémunération des salariés du privé, la rémunération des contractuels réduit les écarts de salaires entre les individus. On calcule par la méthode développée par Oaxaca (1973) et Blinder (1973) que 40 % des écarts de salaire observés s'expliquent par des valorisations différentes des caractéristiques individuelles. Ces résultats corroborent les estimations présentées dans les figures D 3-11 et 12. Par rapport aux fonctionnaires et aux salariés du privé, les écarts de niveau de capital humain entre contractuels ne se traduisent pas par d'aussi forts écarts de rémunération. Ainsi, il apparaît que plus d'un tiers des contractuels percevraient de plus faibles salaires à caractéristiques égales sous le statut de salarié du secteur privé. Par exemple, les employés possédant de faibles niveaux de capital humain sont, selon les estimations, mieux rémunérés avec le statut de contractuel. Si la comparaison entre fonctionnaires et contractuels montre qu'il n'existe (presque) aucun cas où la rémunération du même individu progresse avec le statut de contractuel, ce dernier offre parfois de meilleures rémunérations que dans le secteur

privé. Le premier quart de la distribution contrefactuelle se trouve ainsi sous la distribution des salaires réels, montrant qu'au bas de la distribution, le secteur privé offre de plus faibles salaires à caractéristiques égales.

En revanche, les contractuels disposant de hauts niveaux de capital humain voient leur salaire contrefactuel dépasser leur rémunération effective. En resserrant la distribution des salaires (par rapport au secteur privé), le mode de rémunération des contractuels avantage les plus basses rémunérations mais réduit les plus hautes. Ainsi, les contractuels les mieux payés bénéficieraient d'une meilleure rémunération s'ils étaient embauchés dans le secteur privé. Environ 53 % des contractuels seraient mieux rémunérés dans le secteur privé et 12 % ne verraient pas de différence significative dans leur niveau de salaire. Cela confirme également les différents effets observés pour les professions. En effet, les cadres ou les professions intellectuelles supérieures et intermédiaires, dont les salaires sont situés en haut de la distribution, bénéficient d'un plus grand avantage sur les autres professions dans le secteur privé.

60 % des écarts de salaire entre contractuels et salariés du secteur privé proviennent exclusivement de différences dans les caractéristiques des individus

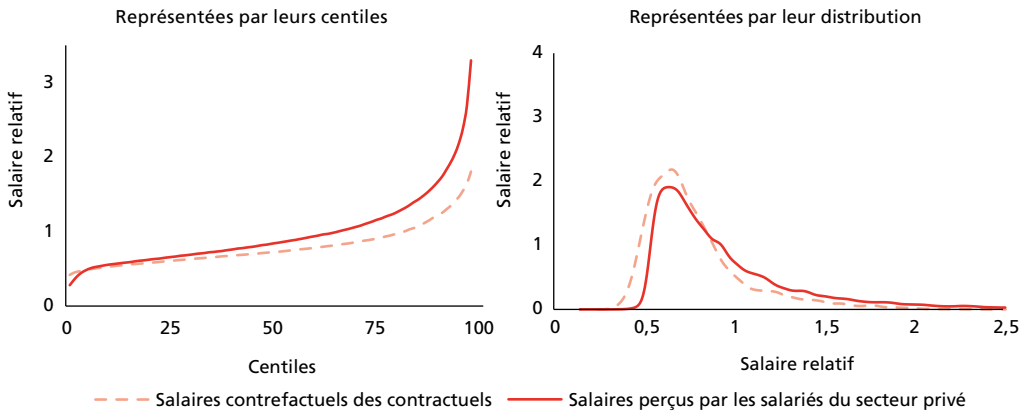
La part des écarts de rémunération entre contractuels et salariés du secteur privé explicable exclusivement par les écarts de caractéristiques dans les deux groupes est de 60 %.

L'importante différence entre les rémunérations que percevraient les contractuels dans le secteur privé et celles que perçoivent effectivement les salariés du secteur privé révèle la forte part de l'écart de salaire expliqué par les caractéristiques. En effet, les deux groupes diffèrent en termes de niveaux de capital humain et par les professions occupées, ce qui justifie les écarts de rémunérations observés (**Figure D 3-1**). Alors que 33 % des salaires du secteur privé sont supérieurs au salaire moyen en France, ils ne seraient que 17 % chez les contractuels, s'il n'existait aucune différence dans les modes de rémunération.

D'autre part, si la dispersion est toujours plus importante au sein des salariés du secteur privé, elle serait, à caractéristiques égales, plus proche de celle des contractuels. En effet, bien que la concentration des salaires observée chez les contractuels soit en partie due à des caractéristiques relativement homogènes au sein du groupe, elle est également largement imputable à leur mode de rémunération.

Le fort accroissement de l'écart entre les deux distributions résulte en partie des différents modes de rémunération (**Figure D 3-14**). Sur la figure D 3-10, l'écart entre les deux distributions des salaires effectifs en équivalent temps plein avait une croissance plus rapide pour les plus hauts salaires. Lorsque l'on considère les rémunérations contrefactuelles des contractuels, on constate que cet écart a une croissance moins importante. En effet, la distribution contrefactuelle est plus dispersée, en faveur notamment des plus hauts salaires. Ainsi, alors que l'écart entre le troisième quartile des distributions réelles était de 33 %, il chute à 23 % lorsque l'on applique le mode de rémunération du secteur privé aux deux groupes. Cette diminution, lorsque l'on considère le contrefactuel, est due à la tendance qu'a le mode de rémunération des contractuels à resserrer les niveaux de salaires, tandis que le mode de rémunération des salariés du secteur privé agit dans le sens inverse.

Figure D 3-14 : Distributions des salaires perçus par les salariés du secteur privé et des salaires contrefactuels des contractuels : comparaison des salaires des deux groupes à mode de rémunération équivalent



Source : Enquête Emploi, Insee, fichiers relatifs aux années 2016, 2017 et 2018. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Salariés du secteur privé et contractuels de la fonction publique tous versants, hors ouvriers d’État, assistants maternels et praticiens hospitaliers et dont aucune information nécessaire à l’analyse des salaires ne manque.

Lecture : En rouge : La distribution de salaires effectivement perçus par les salariés du secteur privé.

En rose : La distribution des salaires contrefactuels des contractuels qu’ils auraient perçus s’ils avaient été salariés du secteur privé, toutes choses égales par ailleurs.

L’axe des ordonnées renseigne le salaire relatif au salaire moyen en France. Ainsi, un salaire relatif de 1 correspond bien au niveau de salaire moyen. Le graphique de gauche renseigne les centiles de chaque distribution. À droite, la densité de chaque distribution. Lorsque celle-ci est élevée pour un niveau de salaire relatif, alors ce dernier est fréquent. Par exemple, le niveau le plus souvent observé dans les salaires perçus par les salariés du secteur privé se situe aux alentours de 0,65 fois le salaire moyen en France.

Bibliographie

- Ba A., Baradji E. et Duval J. (2017), « Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2017, DGAFP.
- Baradji E., Davie E., Duval J. (2016), « Temps partiel subi et choisi dans la fonction publique et le secteur privé », *Point stat*, DGAFP. <https://www.fonction-publique.gouv.fr/temps-partiel-subi-et-choisi-dans-la-fonction-publique-et-secteur-prive>, Bargain O., Etienne A., et Melly, B. (2018), « Public Sector Wage Gaps over the Long-Run : Evidence from Panel Administrative Data », *Institute of Labor Economics*.
- Becker G. (1964), *Human Capital, A theoretical and empirical analysis with special reference to education*, Columbia University Press.
- Blinder A. S. (1973), « Wage discrimination : reduced form and structural estimates », *Journal of Human resources*, 436-455.
- Chantreuil F., Gavrel F., Guironnet J.-P., Lebon I. et al. (2014), « La contribution des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes à l'inégalité des rémunérations dans la fonction publique : une approche par la décomposition des inégalités », *Économie et statistiques* n° 488, Insee, pp. 151-168.
- Duguet E., Duvivier C., Lanfranchi J. et Narcy M. (2015), « Identification et quantification des sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes au sein de la fonction publique. L'apport de l'analyse non paramétrique », *Rapport de recherche CEE*, (89).
- Lazear E. P. (1974), *Age, experience and wage growth*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass., USA.
- Meurs D, Fremigacci F, Gobillon L., Ponthieux S. et Roux S. (2014), Mesurer et analyser les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique en France. Rapport final. *Economix/CNRS*.
- Mincer J. A. (1974), « Age and experience profiles of earnings », *Schooling, experience, and earnings*, 64-82.
- Oaxaca R. (1973), « Male-female wage differentials in urban labor markets », *International Economic Review*, 693-709.