

Les carrières dans la fonction publique d'État Premiers éléments de caractérisation

*Sabine Bessière (Insee), Julien Pouget**

L'Insee a constitué un panel d'agents civils de la fonction publique d'État, sur une longue période (1978-2005). Ce panel permet de suivre, pour la première fois, les carrières et les évolutions de salaires de ces agents au niveau individuel.

Il apparaît ainsi que les départs ne sont pas rares, même chez les titulaires : ainsi, parmi les agents entrés comme titulaires en 1983, 29 % ont quitté la fonction publique d'État 22 ans plus tard. La possession d'un diplôme de l'enseignement supérieur favorise ces départs. Chez les agents entrés comme non titulaires, les départs sont beaucoup plus nombreux, et la quasi-totalité de ceux qui restent ont été titularisés.

Les promotions de catégorie B en A sont de plus en plus rapides. Parmi les agents entrés en 1997 en catégorie B et présents 8 ans plus tard, 41 % ont été promus en catégorie A. La proportion équivalente n'était que de 24 % pour ceux entrés en 1983.

Pour les agents entrés en 1983 et présents en 2005, le salaire net moyen a augmenté de 70 % en euros constants, ce qui représente une progression annuelle moyenne de 2,4 %. Le salaire moyen en euros constants augmente légèrement au fil des cohortes, et de façon plus marquée pour les femmes. Si les trajectoires salariales évoluent peu en fonction des cohortes pour les catégories B et C, elles sont moins favorables pour les cohortes recrutées récemment d'agents de catégorie A, sous l'effet notamment de la baisse du salaire à l'entrée.

Les évolutions individuelles sont nettement plus dispersées pour les hommes que pour les femmes. Les perspectives d'augmentation de salaire s'accroissent avec la catégorie hiérarchique et sont très sensibles aux promotions d'une catégorie à une autre.

Une littérature théorique abondante a été consacrée, depuis les années 1980, à l'étude des marchés internes du travail, mais les exercices empiriques, tels que ceux de Baker et Holmstrom (1994 a et b), ont été moins nombreux. Ces marchés se caractérisent par une structure hiérarchique claire où la plupart des postes de niveaux élevés sont attribués par promotion interne. Les salaires y sont davantage liés aux fonctions occupées et à l'ancienneté qu'aux caractéristiques propres de ceux qui les occupent. Enfin, les salariés y sont protégés des aléas extérieurs des marchés.

La fonction publique de l'État française est sans doute un bon exemple de ce type particulier de marché. Les carrières y sont réputées relativement linéaires ; beaucoup achèvent leur carrière dans le corps de l'État où ils ont fait leurs débuts. Les choses sont-elles pour autant aussi tranchées ? De fait, tous les agents de l'État ne sont pas des titulaires (c'est-à-dire des fonctionnaires) ; et même parmi les titulaires, les flux de sortie en dehors de la fonction publique d'État ne sont pas négligeables. En outre, les situations peuvent varier entre les différentes catégories hiérarchiques (A - cadres -, B - professions intermédiaires - ou C - employés et ouvriers¹), les caractéristiques des personnes (sexe, niveau de diplôme, etc.)

* Julien Pouget appartenait à la division Salaires et revenus d'activité de l'Insee au moment de la rédaction de cet article.

1. La catégorie D a disparu en 1988. Pour les années antérieures, les agents de catégorie D ont été assimilés dans toute l'étude aux agents de catégorie C.

et les générations. Cet article vise précisément à fournir quelques éléments de caractérisation des carrières et des évolutions salariales dans la fonction publique d'État. Il suggère quelques pistes pour expliquer les disparités individuelles.

Cette étude, volontairement descriptive, peut toutefois se rattacher aux nombreux travaux sur les trajectoires professionnelles et les rémunérations salariales, dont Kramarz (2003) a retracé les origines et le développement en France. La plupart utilisent la richesse du panel des déclarations annuelles de données sociales (DADS). À côté des travaux ayant contribué à faire connaître ce panel de données administratives sur un plan international (Abowd, Kramarz et Margolis ; 1999), on pourra se reporter aux articles plus descriptifs de Bourdallé et Cases (1996) et Koubi (2004a) pour une description fine de l'insertion sur le marché du travail et des trajectoires professionnelles, ainsi qu'à Lollivier et Payen (1990) et à Koubi (2004b) pour des études sur les carrières salariales.

Ces différents travaux français concernent les salariés du secteur privé, et parfois les fonctionnaires hospitaliers ou territoriaux. Ils excluent la fonction publique d'État, faute de données mobilisables facilement à l'époque de leur réalisation. Les quelque 2,5 millions d'agents de l'État – sur les 5,2 millions d'agents que compte la fonction publique dans son ensemble au 31 décembre 2005, (i.e. fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière) – n'entraient pas, jusqu'à une période récente, dans le champ du panel de salariés traité par l'Insee. Cette lacune était d'importance, vu les effectifs en jeu, et la place singulière qu'occupe la fonction publique d'État sur le marché du travail français. Il importait donc de la combler.

Rester ou non dans la fonction publique d'État dépend essentiellement du statut à l'entrée

La plage d'observation, de 1978 à 2005 (*encadré*), bien que longue, n'est cependant pas suffisante pour étudier des carrières complètes de personnes demeurées dans la fonction

Encadré

Les données

Cette étude s'appuie sur les fichiers de paie des agents de l'État, collectés par l'Insee depuis 1978. Depuis peu, l'Insee réalise des études longitudinales sur un panel au 1/12 de salariés de l'État, dans les mêmes conditions que pour les salariés du secteur privé.

De fait, on se penche ici sur les seuls agents civils de l'État (titulaires ou non), sans tenir compte des salariés des établissements publics nationaux ou de l'enseignement privé sous contrat. Il s'agit de fournir des éléments de cadrage sur les carrières dans la fonction publique de l'État, en renvoyant à des études ultérieures la question de la mobilité entre public et privé. Les données utilisées couvrent la période 1978 à 2005. Les années 1979, 1981 et 1987 ne figurent pas dans les fichiers. Certaines données manquantes de l'année 1994 ont dû être imputées et expliquent les discontinuités qui apparaissent dans les séries, en particulier pour les graphiques par cohorte. Les agents

relevant de l'ancien ministère des Postes et des télécommunications sont exclus de l'analyse afin de travailler sur un périmètre relativement constant au cours du temps. Par ailleurs, comme les données les concernant ne sont pas disponibles pour les années 1993 à 1995, on exclut également de l'analyse les fonctionnaires pendant la période où ils sont élèves ou stagiaires.

Par ailleurs, afin de disposer du niveau de diplôme, information qui ne figure pas dans le panel des agents de l'État, on rapproche ce panel de l'échantillon démographique permanent (EDP) collecté par l'Insee, dans lequel cette information est disponible. Si l'EDP est un échantillon au 1/100, le fichier issu de l'appariement présente un taux de sondage un peu plus faible, dans la mesure où, pour des raisons techniques, le rapprochement ne peut être réalisé pour les personnes nées à l'étranger. Le panel réduit est mobilisé en complément du panel au 1/12 pour étudier l'impact du niveau de diplôme sur les carrières.

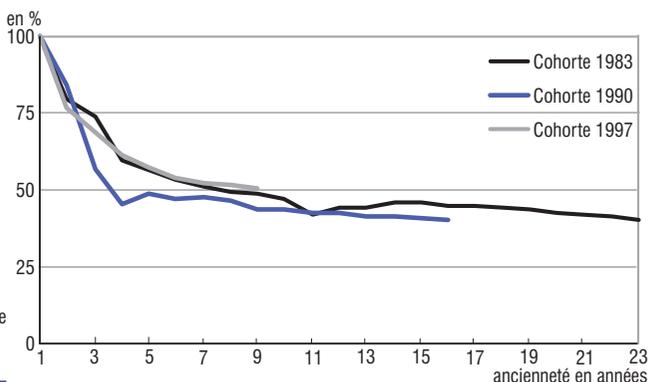
publique de l'État tout au long de leur vie professionnelle. En revanche, les données permettent par exemple de comparer les débuts de carrière des différentes cohortes. Dans la suite, on définira les cohortes par l'année d'entrée dans la Fonction publique (on aurait également pu les définir selon l'année de naissance). En cas d'allers-retours successifs d'un agent au sein de la fonction publique d'État, l'année considérée est celle de la première entrée dans la fonction publique d'État. À titre d'illustration, dans tout l'article, on compare plus spécialement les situations des cohortes 1983, 1990 et 1997. Le choix de ces années est guidé par plusieurs considérations : la nécessité de disposer d'un recul suffisant pour observer les parcours professionnels conduit à ne pas aller au-delà de 1997 ; les contraintes liées à certaines années manquantes dans les données empêchent de retenir une cohorte antérieure à 1983 ; la relative stabilité des phénomènes en jeu permet de se limiter à trois cohortes espacées régulièrement et suffisamment dans le temps.

Les carrières sont appréhendées d'abord à travers le « taux de restants », défini chaque année comme la proportion d'agents d'une cohorte donnée toujours présents dans le panel cette année-là. Ceux qui ne s'y trouvent plus ont pu partir en retraite ou pour une autre forme d'inactivité, exercer une activité professionnelle dans un autre secteur (privé ou autre), ou ne sont pas comptabilisés par convention pendant la période où ils sont fonctionnaires élèves. Les mobilités de fonctions, d'affectations ou de régions des agents qui font le choix de rester dans la fonction publique d'État ne sont pas abordées ici. Le taux de restants décroît avec l'ancienneté, mais dépend aussi des caractéristiques socio-démographiques des personnes (sexe, âge, niveau de diplôme), de celles de leur premier poste (titulaire ou non, catégorie A, B, ou C) et de l'année d'entrée.

D'une manière générale, les taux de restants sont peu différents d'une cohorte à une autre. Par exemple, tant pour la cohorte 1983 que pour la cohorte 1990, la moitié des agents ont quitté la fonction publique de l'État au bout de 8 ans (*figure 1*). De fait, c'est bien naturellement entre les agents entrés titulaires et ceux entrés non titulaires que les différences sont les plus importantes, quelle que soit la cohorte (*figures 2a et 2b*). Ainsi, 71% des agents entrés titulaires en 1983 sont toujours dans la fonction publique de l'État 22 ans plus tard en 2005, contre 27 % seulement des agents entrés non titulaires la même année. La grande majorité des départs des non-titulaires intervient avant six ans, même si, jusqu'en 2005, les contrats à durée déterminée pouvaient être reconduits sans limitation de durée. Depuis la loi du 26 juillet 2005, la durée maximale des CDD est de 3 ans, renouvelable dans la limite maximale de 6 ans. Au-delà de 6 ans, les contrats de travail ne peuvent être reconduits que sous la forme d'un CDI. L'impact de la loi sur les taux de restants parmi les agents non titulaires ne sera donc observable qu'avec quelques années de recul.

Les taux de restants sont très similaires entre les hommes et les femmes. Parmi les non-titulaires, les hommes quittent un peu plus fréquemment la fonction publique d'État que les

1. Taux d'agents restant dans la FPE selon l'ancienneté, par cohorte

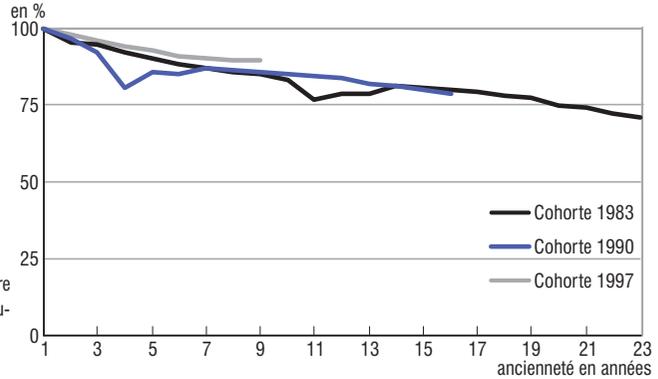


Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications).
 Source : Insee, fichier des agents de l'État.

femmes (figure 3). Ainsi au bout de 8 ans, 70 % des hommes contre 65 % des femmes non titulaires en sont partis.

Les différences selon la catégorie hiérarchique à l'entrée ne sont pas très marquées. Ainsi, les agents titulaires entrés en catégorie A en 1983 restent dans la fonction publique un peu moins fréquemment que leurs collègues entrés en catégorie B ou C (figure 4a). Les plus diplômés peuvent en effet espérer percevoir des salaires plus élevés en passant du secteur public au privé (Pouget 2005 b). Pour les non-titulaires, c'est plutôt le phénomène inverse (figure 4b) : à partir de quinze ans d'ancienneté, les départs de la fonction publique des agents entrés en catégorie C sont légèrement plus fréquents qu'au sein des autres catégories.

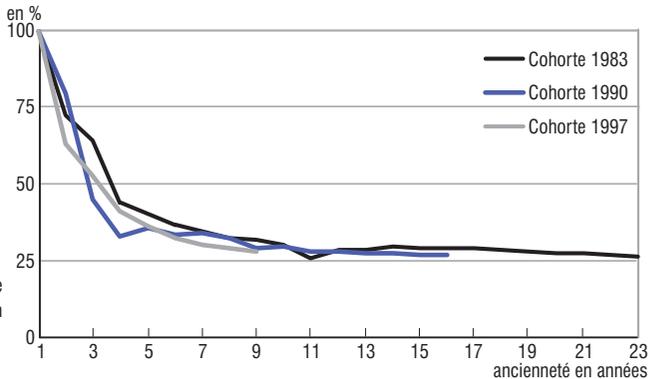
2a. Taux d'agents titulaires restant dans la FPE, selon la cohorte et l'ancienneté



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications), titulaires seulement.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.

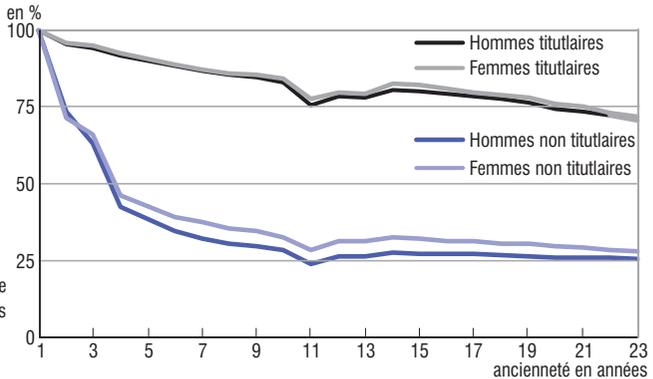
2b. Taux d'agents non titulaires restant dans la FPE, selon la cohorte et l'ancienneté



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications), non titulaires seulement.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.

3. Taux d'agents restant dans la FPE parmi ceux entrés en 1983, selon l'ancienneté, le sexe et le statut



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en 1983 dans la FPE.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.

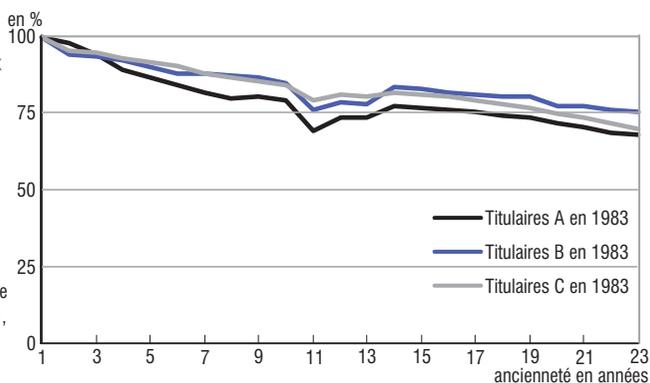
Une modélisation a permis de séparer les effets des différents facteurs jouant sur la probabilité de rester dans la fonction publique de l'État : caractéristiques personnelles des agents (sexe, âge à l'entrée, niveau de diplôme) ainsi que celles de leur premier poste (titulaire ou non, catégorie statutaire, temps complet ou partiel). L'étude a été faite sur les cohortes 1983 à 1986, et porte sur la présence au bout de 15 ans (figure 5). Ainsi, après séparation des effets liés aux caractéristiques ci-dessus, il apparaît que les femmes ont plus de chances que les hommes de rester dans la fonction publique de l'État (surtout parmi les non-titulaires). La possession d'un diplôme du supérieur joue en sens inverse pour les titulaires et les non-titulaires, favorisant le départ des premiers et le maintien dans la fonction publique de l'État des seconds. Par ailleurs, les agents ayant débuté leur carrière à temps partiel ont plus de chances d'avoir quitté la fonction publique d'État 15 ans plus tard, surtout pour les titulaires. On peut penser qu'il s'agit d'agents ayant opté pour une autre activité professionnelle ou chargés de famille. Dans ce dernier cas, ce résultat pourrait alors s'expliquer par la possibilité offerte aux agents titulaires ayant trois enfants ou plus de prendre leur retraite, avec décote, au bout de 15 ans d'ancienneté.

Plusieurs types de transitions peuvent affecter les carrières des agents qui restent dans la fonction publique d'État : passage du statut de non-titulaire à celui de titulaire, changement de catégorie hiérarchique. On pourrait également explorer, à un niveau plus fin, les changements de ministère et surtout de grade et de corps (cf. Pauron, 2003, pour une analyse de ces différentes mobilités entre deux années consécutives). On examine ici plus particulièrement les titularisations et les promotions d'une catégorie hiérarchique à une autre, sachant que ces transitions peuvent avoir un impact non négligeable sur les trajectoires salariales qui seront étudiées dans la deuxième partie de l'article.

4a. Taux d'agents titulaires restant dans la FPE parmi ceux entrés en 1983, selon l'ancienneté et la catégorie à l'entrée

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications), titulaires seulement.

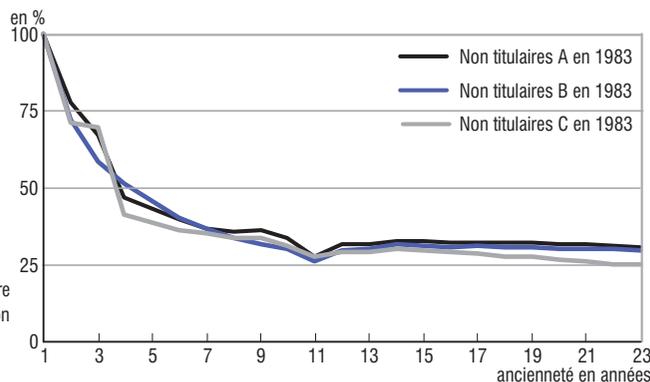
Source : Insee, fichier des agents de l'État.



4b. Taux d'agents non titulaires restant dans la FPE parmi ceux entrés en 1983, selon l'ancienneté et la catégorie à l'entrée

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications), non titulaires seulement.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.



5. Régressions logistiques modélisant la probabilité d'être toujours présent dans la FPE 15 ans après y être entré

	Titulaires Coefficient	Non titulaires Coefficient
Caractéristiques de la personne à son entrée dans la fonction publique de l'État		
Situation de référence	1,64	- 0,65
<i>Homme</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>
Femme	n.s.	0,42
<i>30 ans ou moins</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>
De 31 à 40 ans	n.s.	0,32
41 ans et plus	- 2,55	- 1,19
<i>Diplôme du supérieur</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>
Bac +2	0,57	- 0,49
Bac	0,69	- 0,83
CAP-BEP	0,99	n.s.
CEP ou brevet	0,64	- 0,4
Sans diplôme	n.s.	- 0,6
Caractéristiques du premier poste occupé		
<i>A</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>
<i>B</i>	n.s.	0,24
<i>C</i>	n.s.	0,23
<i>Temps complet</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>
Temps partiel	- 0,98	- 0,46

n.s. : coefficients non significatifs au seuil de 10 %.

Note : Une régression qualitative a été effectuée pour comparer la probabilité pour un agent d'être toujours présent dans la fonction publique d'État 15 ans après y être entré, selon ses caractéristiques à l'entrée et celles de son premier poste. Les caractéristiques introduites figurent dans le tableau ci-dessus. Le modèle permet d'estimer l'effet de chacune d'entre elles en neutralisant l'effet des autres caractéristiques.

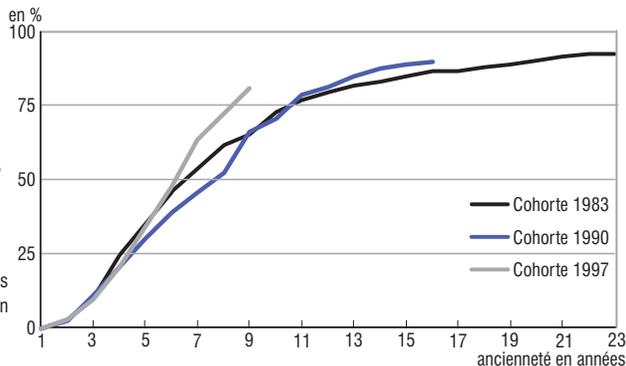
Champ : agents civils de l'État entrés en 1983, 1984, 1985 ou 1986 (hors ministère des postes et des télécommunications) et présents à la fois dans les fichiers de paie des agents de l'État et dans l'EDP.

Source : Insee, fichier des agents de l'État et échantillon démographique permanent.

La grande majorité des agents entrés non titulaires qui restent dans la fonction publique d'État sont titularisés

Les agents entrés non titulaires et qui demeurent longtemps dans la fonction publique y deviennent titulaires dans la grande majorité des cas. Bien sûr, cette transition n'est observée que pour les agents qui sont restés dans la fonction publique de l'État, c'est-à-dire pour seulement une minorité des entrants non titulaires (figure 6).

6. Proportion d'agents titularisés parmi ceux entrés comme non titulaires et toujours présents dans la fonction publique d'État au bout d'un, deux, trois, ... vingt-deux ans, selon la cohorte



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en 1983, non titulaires seulement.

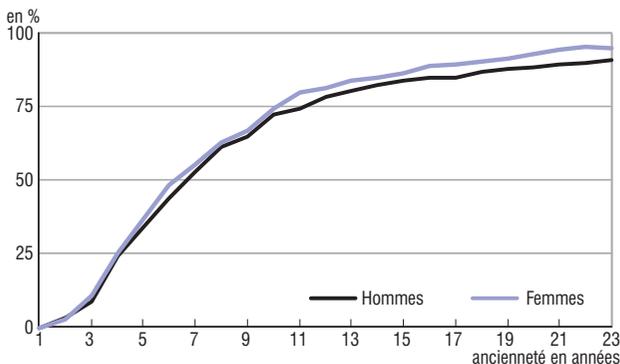
Source : Insee, fichier des agents de l'État.

Au fil des cohortes, la part des agents titularisés (*i.e.* qui entrent dans la fonction publique d'État comme non titulaires et qui deviennent titulaires) augmente. Par exemple pour les agents toujours présents au bout de 9 ans, elle passe de deux tiers des agents pour les cohortes 1983 et 1990 à 80 % pour la cohorte 1997. Ces différences s'expliquent à la fois par la baisse du taux de restants pour les cohortes les plus récentes et par l'historique des plans de titularisation. Ainsi, trois plans de titularisation se sont succédés au cours des vingt-cinq dernières années (lois « Lepors » du 11 janvier 1984, lois « Perben » du 16 décembre 1996 et lois « Sapin » du 3 janvier 2001).

La titularisation est un peu plus fréquente pour les femmes (*figure 7*). Ainsi, 94 % des femmes et 90 % des hommes entrés en tant que non-titulaires en 1983 et toujours dans la fonction publique de l'État en 2005, sont devenus titulaires.

En termes de catégories, les titularisations des agents de catégorie C interviennent un peu plus tôt dans la carrière. Mais, au bout de 10 ans d'ancienneté, parmi la minorité d'agents entrés non titulaires et toujours présents dans la fonction publique d'État, la proportion d'agents titularisés est sensiblement la même pour toutes les catégories. *In fine*, c'est parmi les agents entrés en catégories B et A et restés dans la fonction publique d'État que les titularisations sont les plus fréquentes (*figure 8*).

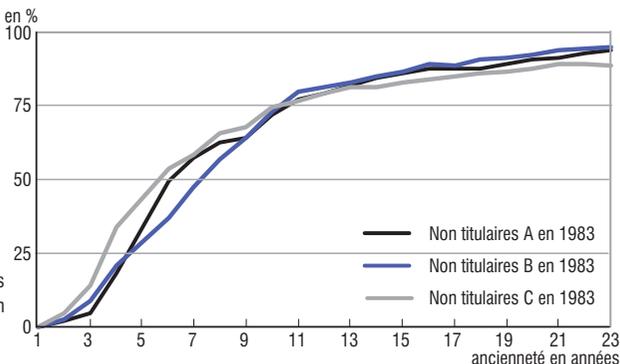
7. Proportion d'agents titularisés parmi ceux entrés en 1983 comme non titulaires et toujours présents dans la fonction publique d'État au bout d'un, deux, trois,... vingt-deux ans, selon le sexe



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en 1983, non titulaires seulement.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.

8. Proportion d'agents titularisés parmi ceux entrés en 1983 comme non titulaires et toujours présents dans la fonction publique d'État au bout d'un, deux, trois,... vingt-deux ans, selon la catégorie



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en 1983, non titulaires seulement.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.

Des promotions de catégorie B en A de plus en plus rapides, vraisemblablement liées à l'augmentation des qualifications

Autre facteur influençant les carrières, les promotions d'une catégorie à une autre sont obtenues par concours internes, examens professionnels ou encore sélection dite « au choix » au vu de la valeur professionnelle.

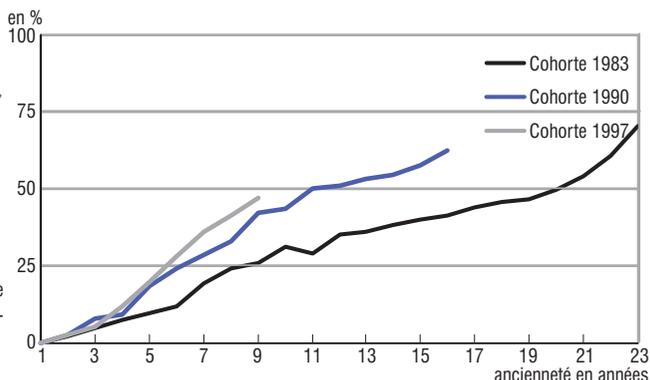
Sur les vingt-cinq dernières années, les promotions de B en A s'effectuent à des taux relativement importants, comparés aux passages de catégorie B en C, notamment pendant les 10 premières années de la carrière. Ces transitions restent aussi fréquentes si l'on exclut de l'analyse les agents de catégorie B, entrés dans la fonction publique de l'État comme instituteurs, et qui ont bénéficié de la création en 1990 du corps des professeurs des écoles (corps de catégorie A), destiné, à terme, à remplacer celui des instituteurs.

Pour l'ensemble des agents entrés en catégorie B, ce mouvement tend à s'accélérer pour les cohortes les plus récemment recrutées dans la fonction publique de l'État (figure 9). Au bout de 8 ans d'ancienneté, 24 % des agents entrés en catégorie B en 1983 ont été promus en A. Pour la même ancienneté, cette proportion est de 33 % pour la cohorte 1990 et de 41 % pour la cohorte 1997. L'accélération de ces transitions, observées le plus souvent en début de carrière, pourrait s'expliquer en partie par l'augmentation significative du niveau de qualification des agents entrés dans la fonction publique à partir des années 1990 (Pouget, 2005 a). La part des agents disposant d'un diplôme de l'enseignement supérieur a en effet augmenté sensiblement au cours des années 1990, au détriment de la part des moins diplômés. Plus de la moitié des agents de la fonction publique d'État disposaient en 1999 (dernière date à laquelle cette information est connue) d'un diplôme de niveau BAC+2 ou supérieur, et près de 3 agents sur 4 d'un diplôme supérieur ou égal au BAC. Il est vraisemblable que des agents aient passé les concours d'entrée dans la fonction publique en catégorie B malgré un niveau de diplôme leur permettant de prétendre à un emploi de catégorie A, mais avec l'intention de passer rapidement un autre concours pour y accéder. Néanmoins, dans la mesure où l'on ne dispose pas d'informations sur l'origine des transitions de B en A (concours externe, concours interne, ...), cette hypothèse reste à vérifier avec des données adaptées.

Une modélisation a été effectuée pour séparer les effets des principaux facteurs influençant les promotions en catégorie A des agents entrés en B ou C (figure 10) au cours des quinze premières années de carrière. Elle fait apparaître que le niveau de diplôme est le facteur principal. En outre, les femmes (et notamment les non-titulaires) ont des probabilités d'être promues au statut de cadre significativement moindres que les hommes, à caractéristiques identiques. Les promotions peuvent en effet être conditionnées par une mobilité géographique ou par le suivi d'une formation pouvant durer plusieurs années, qui sont dans les deux cas plus difficiles à concilier avec une charge de famille.

9. Proportion d'agents de catégorie A parmi les agents entrés en catégorie B en 1983, 1990 ou 1997, et encore présents dans la FPE au bout d'un, deux, trois... vingt-deux ans

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en catégorie B dans la FPE.
Source : Insee, fichiers des agents de l'État.



Les changements de catégorie hiérarchique sont beaucoup moins fréquents pour les agents entrés en catégorie C (figure 11), tant pour les hommes que pour les femmes. Ainsi, parmi les agents entrés en catégorie C en 1983 et toujours présents en 2005, seuls 21 % ont été promus en catégorie B ou A, alors que 70 % des agents entrés en catégorie B en 1983 (et toujours présents en 2005) sont passés en catégorie A. La proportion d'employés et ouvriers promus augmente cependant dans les cohortes recrutées plus récemment, ce qui s'explique notamment par la hausse du niveau de qualification à l'entrée, la part des agents sans diplôme ayant diminué.

10. Les déterminants de la promotion au statut de cadre (catégorie A) pour les agents entrés en B ou C, et toujours présents dans la FPE 15 ans après

	Tous	Titulaires	Non titulaires
	Coefficient	Coefficient	Coefficient
Caractéristiques de la personne à son entrée dans la fonction publique de l'État			
Situation de référence	- 0,86	- 0,84	0,59
Homme	Réf.	Réf.	Réf.
Femme	- 0,65	- 0,45	- 0,84
30 ans ou moins	Réf.	Réf.	Réf.
De 31 à 40 ans	n.s.	n.s.	n.s.
41 ans et plus	n.s.	n.s.	n.s.
Diplôme du supérieur	1,35	0,84	1,84
Bac + 2	Réf.	Réf.	Réf.
Bac	- 0,97	- 0,59	- 1,04
CAP-BEP	- 2,45	n.s.	- 2,45
CEP ou brevet	- 1,99	n.s.	- 2,43
Sans diplôme	- 1,66	n.s.	- 2,22
Caractéristiques du premier poste occupé			
Titulaire	Réf.	-	-
Non titulaire	1,59	-	-
B	Réf.	Réf.	Réf.
C	- 1,73	- 2,79	- 1,53
Temps complet	Réf.	Réf.	Réf.
Temps partiel	n.s.	n.s.	n.s.

n.s. : coefficients non significatifs au seuil de 10 %.

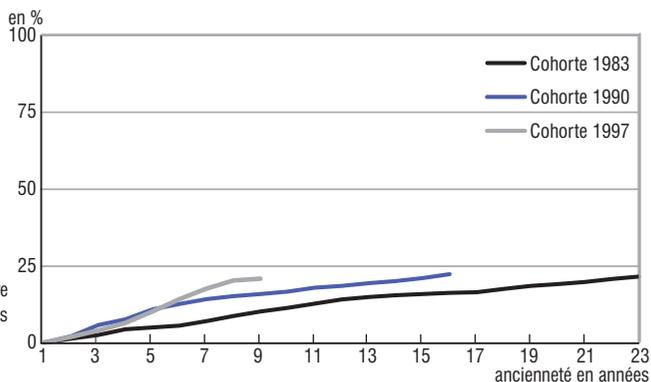
Note : une régression qualitative a été effectuée pour comparer la probabilité pour un agent d'être passé dans la catégorie A dans les 15 ans après l'entrée dans la fonction publique d'Etat, selon ses caractéristiques à l'entrée et celles de son premier poste. Les caractéristiques introduites figurent dans le tableau ci-dessus. Le modèle permet d'estimer l'effet de chacune d'entre elles en neutralisant l'effet des autres caractéristiques.

Lecture : à autres caractéristiques identiques, une femme a moins de chances qu'un homme de devenir cadre au bout de 15 ans.

Champ : salariés de l'État entrés en catégorie B ou C en 1983, 1984, 1985 ou 1986, toujours présents 15 ans après, et présents à la fois dans les fichiers de paie des agents de l'État et dans l'EDP.

Sources : Insee, fichier des agents de l'État et échantillon démographique permanent.

11. Proportion d'agents de catégorie A ou B parmi les agents entrés en catégorie C en 1983, 1990 ou 1997, et encore présents dans la FPE au bout d'un, deux, trois, ..., vingt-deux ans



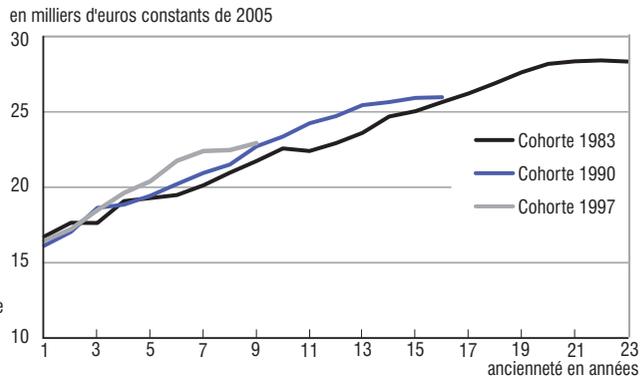
Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en catégorie C dans la FPE.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.

Le salaire annualisé moyen augmente légèrement au fil des cohortes sauf pour les agents de catégorie A

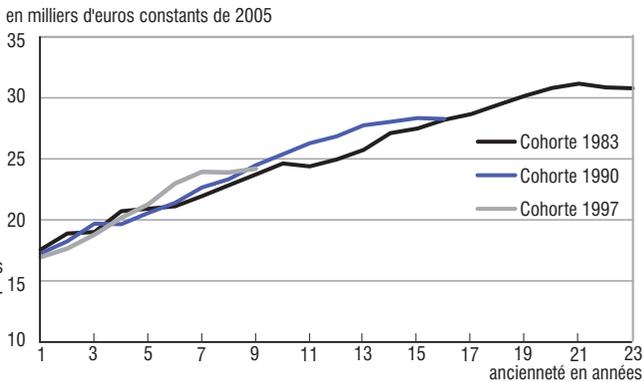
Déterminé par des grilles salariales, le traitement brut des fonctionnaires représente en moyenne 83 % du salaire brut en 2005. La majeure partie de la rémunération est donc déterminée par le positionnement dans la grille des salaires. Au traitement brut s'ajoutent les primes et rémunérations annexes, le supplément familial et l'indemnité de résidence. Les salaires évoluent d'une part sous l'effet de mesures générales : la revalorisation de la valeur du point bénéficié ainsi à tous les fonctionnaires ; les mesures catégorielles sont, quant à elles, ciblées sur une catégorie d'agents en particulier. D'autre part, le salaire de chaque agent progresse individuellement en fonction de son avancement dans la grille des salaires, qui dépend à la fois de son ancienneté et de sa notation, et des promotions qu'il peut obtenir, notamment par concours.

12. Évolution du salaire annualisé moyen par ancienneté et par cohorte



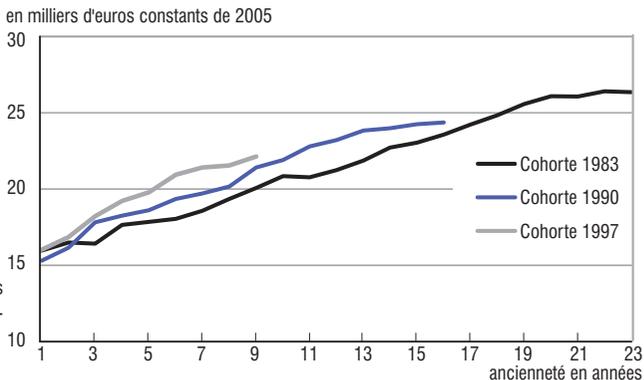
Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications).
Source : Insee, fichier des agents de l'État.

13a. Évolution du salaire annualisé moyen par ancienneté et par cohorte pour les hommes



Champ : hommes agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications).
Source : Insee, fichier des agents de l'État.

13b. Évolution du salaire annualisé moyen par ancienneté et par cohorte pour les femmes



Champ : femmes agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications).
Source : Insee, fichier des agents de l'État.

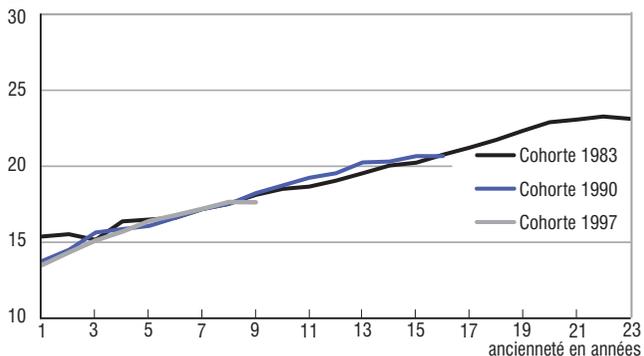
Par la suite, les salaires sont exprimés en euros constants de 2005, et annualisés, c'est-à-dire convertis en équivalent « année complète à temps complet » de façon à rendre comparables les salaires des agents, qu'ils soient ou non à temps plein, et qu'ils aient ou non travaillé toute l'année. Le salaire net moyen annualisé à l'entrée dans la fonction publique d'État a peu varié entre les différentes cohortes depuis les deux dernières décennies (figure 12). Il s'établit pour les trois cohortes étudiées en moyenne autour de 16 000 à 16 500 euros. À partir de cinq années d'ancienneté, les trajectoires salariales s'éloignent et s'élèvent légèrement pour les agents recrutés les plus récemment. Cette légère hausse des salaires au fil des cohortes est à relier à l'environnement économique sur la période. Au ralentissement des salaires dans les années 1980, qui peut expliquer le retard relatif de la cohorte 1983, ont succédé les revalorisations d'indice mises en œuvre dans le cadre des plans Jospin-Lang et Durafour sur la période 1989-1995, dont ont bénéficié les cohortes les plus anciennes. Pour toutes, la fin de la période présente une bosse à partir de 2002, qui traduit un ralentissement des salaires. Les salaires moyens en euros constants ont en effet baissé chaque année depuis 2002 pour l'ensemble de la fonction publique d'État. Au bout de 22 ans de carrière, le salaire net moyen de la cohorte 1983 a augmenté de 70 % en euros constants, ce qui représente une progression annuelle moyenne de + 2,4 %.

L'augmentation du salaire moyen en termes réels au fil des cohortes est plus marquée pour les femmes que pour les hommes (figures 13a et 13b). Ceci s'explique en partie par l'évolution de leur répartition entre les différentes catégories hiérarchiques. La proportion d'agents de catégorie A parmi les femmes a en effet fortement augmenté au détriment des catégories B et C au cours des 25 dernières années, passant d'un quart en 1978 à 55 % en 2005. C'est l'effet notamment de la création du corps de professeur des écoles, très majoritairement féminin. Dans le même temps, la proportion d'agents de catégorie A est passée de 36 % à 52 % parmi les hommes, soit une progression bien moindre. Les salaires moyens annualisés des hommes restent cependant nettement supérieurs à ceux des femmes, quelle que soit la cohorte et tout au long de la carrière. Les salaires étant annualisés et convertis en équivalents temps complet, ce résultat est indépendant du fait qu'une proportion plus importante de femmes que d'hommes exerce à temps partiel. En revanche, il traduit le fait que les femmes accèdent moins souvent aux postes les plus élevés et les mieux rémunérés.

Les trajectoires salariales varient également en fonction de la catégorie hiérarchique. Pour les agents entrés en catégorie C (qui peuvent avoir changé de catégorie depuis), l'évolution du salaire annualisé moyen avec l'ancienneté est quasiment la même, qu'ils aient été recrutés dans la fonction publique en 1983, 1990 ou 1997 (figure 14a). Pour ceux entrés en catégorie B, malgré la tendance à la baisse des salaires réels moyens en tout début de carrière pour les agents recrutés plus récemment, les trajectoires salariales diffèrent peu selon l'année d'entrée (figure 14b). Les agents entrés en catégorie A, quant à eux, présentent un profil bien spécifique. Si le salaire moyen augmente avec l'ancienneté (tout comme pour les catégories B et C), il est plus

14a. Évolution du salaire annualisé moyen des agents entrés en catégorie C par ancienneté et par cohorte

en milliers d'euros constants de 2005



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en catégorie C.

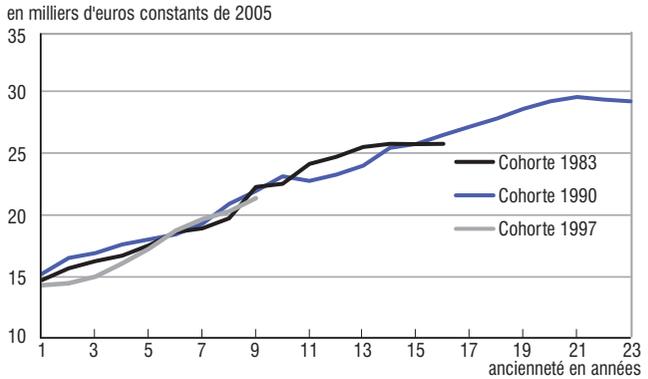
Source : Insee, fichier des agents de l'État.

faible pour les cohortes recrutées le plus récemment dans la fonction publique d'État : la courbe d'évolution du salaire annualisé moyen des agents entrés en catégorie A en 1983 est au-dessus de la courbe de la cohorte 1990, elle même au-dessus de celle de la cohorte 1997 (figure 14c). D'une part, au cours des années 1990, le corps de professeurs des écoles, nouvellement créé, monte en charge. Or il se caractérise par des salaires moyens en début de carrière plus faibles que ceux des autres agents de la catégorie A, ce qui tire à la baisse le salaire moyen de l'ensemble des agents de cette catégorie. D'autre part, le salaire à l'entrée baisse en monnaie constante au cours des années 1980 (figure 15). Cette diminution sensible des salaires à l'entrée peut s'expliquer par la baisse en termes réels de la valeur du point indiciaire et par de moindres revalorisations catégorielles.

14b. Évolution du salaire annualisé moyen des agents entrés en catégorie B par ancienneté et par cohorte

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en catégorie B.

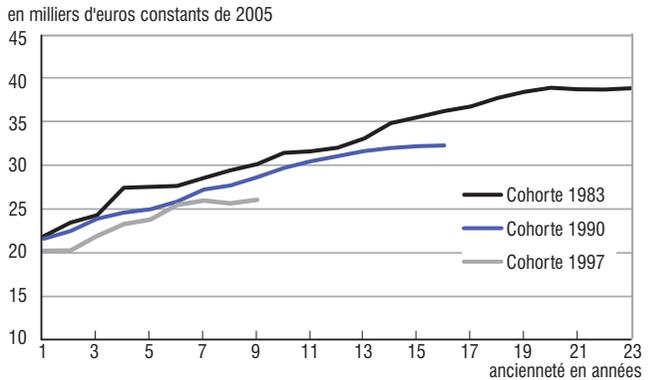
Source : Insee, fichier des agents de l'État.



14c. Évolution du salaire annualisé moyen des agents entrés en catégorie A par ancienneté et par cohorte

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en catégorie A.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.

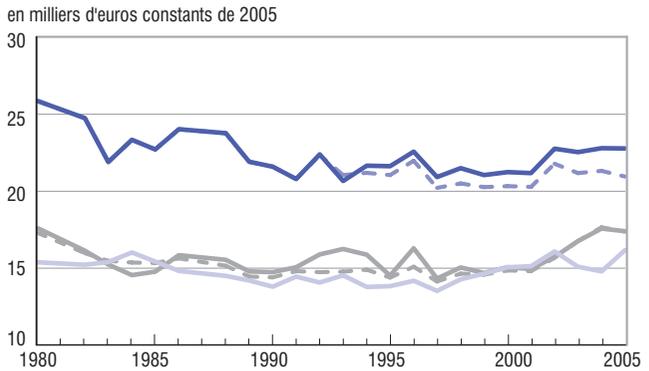


15. Évolution des salaires à l'entrée dans la FPE par catégorie hiérarchique

- Entrés en catégorie A hors professeurs des écoles ———
- Entrés en catégorie A - - - - -
- Entrés en catégorie B ———
- Entrés en catégorie B hors instituteurs - - - - -
- Entrés en catégorie C ———

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications).

Source : Insee, fichier des agents de l'État.



Les carrières salariales sont plus dispersées pour les hommes que pour les femmes

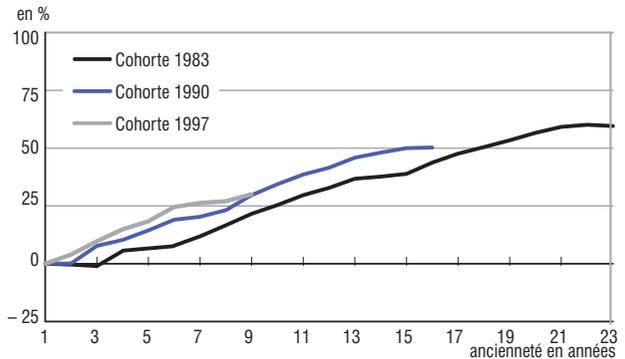
Les profils moyens masquent cependant des évolutions individuelles parfois très dispersées. Ainsi, on peut observer pour chaque agent l'évolution de son salaire au fil des années par rapport à son niveau de salaire en tout début de carrière et examiner la distribution de ces évolutions individuelles (figure 16). Parmi les agents entrés en 1983 dans la fonction publique d'État et toujours présents au bout de 22 ans, l'évolution salariale médiane, c'est-à-dire telle que la moitié ont connu une augmentation de salaire supérieure, et l'autre moitié une augmentation moindre, est de 60 % par rapport au salaire à l'entrée, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,2 % en euros constants. La valeur du point indiciaire a, quant à elle, baissé de 0,9 % en moyenne par an et en euros constants sur la période. Cet écart s'explique par le fait que l'évolution du salaire intègre les primes et non le seul traitement brut. En outre, elle tient compte de l'ensemble des événements de progression des carrières : les revalorisations du point d'indice, mais aussi les mesures catégorielles ou les avancements automatiques, ainsi que les promotions et les titularisations.

Les évolutions salariales médianes sont semblables pour les hommes et les femmes (figure 17). Ces dernières ont cependant des perspectives salariales moins dispersées que celles des hommes, qui ont davantage accès aux postes les plus rémunérateurs (les 10 % des hommes dont l'évolution a été la plus forte par rapport au salaire de départ ont connu une augmentation d'au moins 150 %. Pour les femmes, cette augmentation est d'au moins 120 %). À l'inverse, si l'on examine les agents dont la rémunération a le moins augmenté, 10 % des hommes ont connu au terme de vingt ans d'ancienneté une hausse de salaire inférieure à 20 %. Pour 10 % des femmes cette augmentation a été inférieure à 15 % pour la même ancienneté.

16. Perspectives salariales médianes des agents toujours en place, selon leur année d'entrée et leur ancienneté (en % et en euros constants par rapport au salaire de départ)

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications).

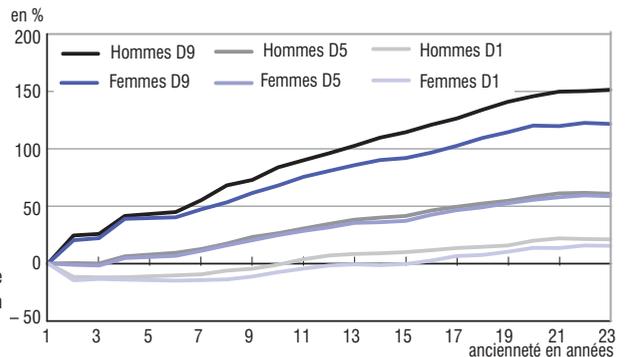
Source : Insee, fichier des agents de l'État.



17. Éléments de la distribution des évolutions salariales des agents entrés en 1983 et toujours en place, selon le sexe (en % et en euros constants par rapport au salaire de départ)

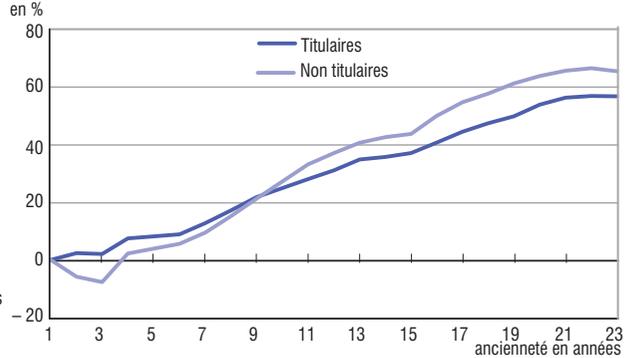
Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en 1983.

Source : Insee, fichier des agents de l'État.



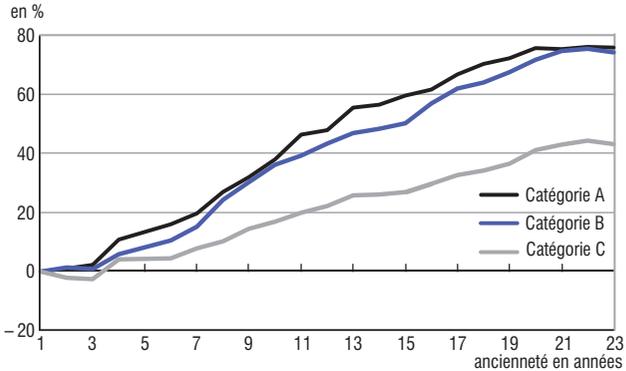
Les évolutions de salaire dépendent également du statut. Ainsi, la médiane des perspectives salariales des non-titulaires qui est, en début de carrière, inférieure à celles des agents entrés comme titulaires, la dépasse après 10 ans d'ancienneté (figure 18). Mais ce résultat s'entend pour la minorité d'agents toujours présents dans la fonction publique d'État. Or, comme on l'a vu précédemment, les plus diplômés sont aussi ceux qui sont les plus enclins à y rester et qui ont les espérances de salaire les plus fortes. Les agents restés non titulaires conservent quant à eux des perspectives de salaire inférieures à celles des titulaires tout au long de la carrière. Les titularisations qui interviennent en cours de carrière ont donc un impact important sur les profils salariaux des agents entrés non titulaires.

18. Perspectives salariales médianes selon le statut et l'ancienneté des agents entrés dans la FPE en 1983



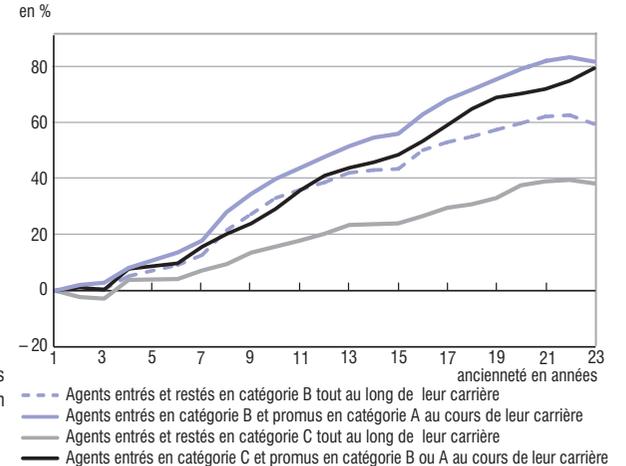
Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications).
 Source : Insee, fichier des agents de l'État.

19a. Évolutions salariales médianes des agents entrés dans la FPE en 1983, toujours présents selon leur catégorie à l'entrée (en % et en euros constants par rapport au salaire de départ)



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en 1983 dans la FPE.
 Source : Insee, fichier des agents de l'État.

19b. Évolutions salariales médianes des agents entrés dans la FPE en 1983 et toujours présents selon leur catégorie à l'entrée et à leur départ (ou en 2005 pour les agents présents en fin de période) (en % et en euros constants par rapport au salaire de départ)



Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en 1983 dans la FPE.
 Source : Insee, fichier des agents de l'État.

Les perspectives d'augmentations de salaire sont très sensibles à la promotion d'une catégorie à une autre

La carrière salariale apparaît également très liée à la catégorie de l'agent à son entrée dans la fonction publique d'État (figure 19a) : non seulement le niveau de salaire de départ mais aussi les perspectives d'évolution s'accroissent avec la catégorie. L'agent médian entré en catégorie A en 1983 perçoit en effet, en 2005, un salaire égal à 1,8 fois son salaire de départ (en euros constants) contre respectivement 1,7 et 1,4 pour ses collègues entrés en catégories B et C. Les perspectives salariales, en termes de taux de croissance, des agents entrés en catégorie B apparaissent ainsi assez voisines de celles des agents entrés en catégorie A. Ceci s'explique notamment par les promotions de catégorie hiérarchique, la majorité des agents entrés en catégorie B en 1983 et toujours présents en 2005 ayant été promu en catégorie A. Ces profils salariaux reflètent également d'autres types de promotions, comme les changements de corps ou de grade qui peuvent intervenir au sein de chaque catégorie, et qui, en particulier au sein de la catégorie A, donnent accès aux postes d'encadrement, les plus rémunérateurs.

Seules les promotions de catégorie sont examinées plus finement ici. Pour en mesurer l'effet, on peut comparer les perspectives salariales, en termes de taux de croissance par rapport au salaire à l'entrée, des agents ayant été promus à la catégorie supérieure et de ceux ne l'ayant pas été (figure 19b).

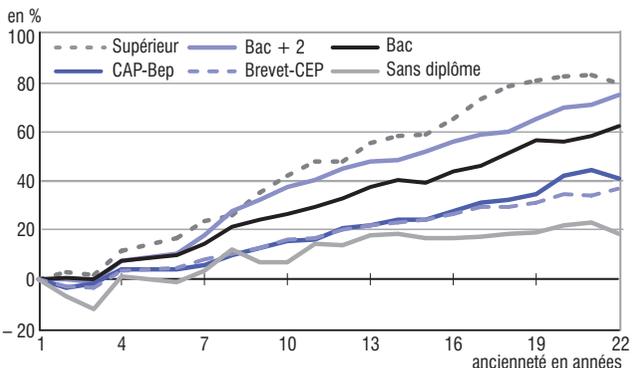
Ainsi, le salaire de départ des agents entrés en catégorie B en 1983 et toujours présents en 2005 est multiplié, en médiane, au bout de 22 ans d'ancienneté par 1,8 pour ceux ayant été promus en catégorie A, et par 1,6 pour ceux ne l'ayant pas été (tout en ayant pu bénéficier d'un changement de corps ou de grade). Pour les agents entrés la même année en catégorie C, les promotions en catégorie B ou A ont un impact encore plus important : le gain médian par rapport au salaire de départ au bout de 22 ans de carrière passe de 38 % à 79 % en euros constants. Ceci traduit notamment le fait que l'éventail des grilles salariales s'élargit au fur et à mesure que la catégorie hiérarchique augmente. Les promotions de catégorie ont donc un effet important sur les carrières salariales, tout particulièrement pour les agents de catégorie C, mais elles ne concernent qu'une minorité de ces derniers (1 agent sur 5 parmi ceux entrés en 1983). Outre la catégorie, ces évolutions dispersées reflètent bien sûr des différences de capital humain initial (figure 20). Les perspectives salariales sont ainsi d'autant plus fortes que l'agent a un niveau de diplôme élevé.

Ainsi, alors que les grilles salariales et les paramètres institutionnels régissant la fixation des salaires engendrent des parcours professionnels et des carrières salariales relativement stables au fil des cohortes, on observe cependant un certain nombre d'évolutions notables au cours de la période couverte par cette étude (1978-2005).

20. Évolutions salariales médianes des agents entrés en 1983 et toujours en place, selon le diplôme (en % et en euros constants par rapport au salaire de départ)

Champ : agents civils de l'État (hors ministère des postes et des télécommunications) entrés en 1983 dans la FPE.

Source : Insee et EDP, fichier des agents de l'État.



Les résultats présentés ici suggèrent par exemple que le phénomène de surqualification à l'embauche à partir des années 1990 serait en partie corrigé par des mécanismes de promotions internes par concours ou au choix, intervenant notamment en début de carrière. Ces promotions permettent aussi d'assurer des perspectives de carrières salariales un peu plus dynamiques que celles inscrites dans les grilles salariales des corps de fonctionnaires qui relèvent essentiellement de l'avancement automatique. Mais en la matière, les situations restent diverses, et en grande partie conditionnées par la catégorie d'entrée : le niveau des salaires au cours de la carrière dépend, certes, des augmentations successives, mais aussi du salaire à l'entrée. Celui-ci a pu connaître une baisse relative en euros constants pour les agents de catégorie A, dont une partie est imputable à l'élargissement du champ aux professeurs des écoles. Par la suite, ces évolutions pourront être mises en regard de celles mises en évidence par Koubi (2004 a et b) dans le secteur privé, prolongeant ainsi à l'aide de données longitudinales la comparaison public/privé initiée par Pouget (2005b) à partir de données en coupe. ■

Bibliographie

- Abowd J., Kramarz F. et Margolis D. (1999), "High Wage Workers and High Wage Firms", *Econometrica* n° 67, p. 251-333.
- Baker G., Gibbs M. et Holmstrom B. (1994a), "The Internal Economics of the Firm: Evidence from Personnel Data", *Quarterly Journal of Economics* vol. 109, n° 4, p. 881-919.
- Baker G., Gibbs M. et Holmstrom B. (1994b), "The Wage Policy of the Firm", *Quarterly Journal of Economics* vol. 109, n° 4, p. 921-955.
- Baraton M. (2006), « De la difficulté à devenir cadre par promotion », *Insee Première* n° 1062.
- Bourdallé G. et Cases C. (1996), « Les taux d'activité des 25-60 ans : les effets de l'âge et de la génération », *Économie et Statistique*, n° 300, p. 83-93, Insee.
- Koubi M. (2004a), « Les trajectoires professionnelles : une analyse par cohorte », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 119-147, Insee.
- Koubi M. (2004b), « Les carrières salariales par cohorte de 1967 à 2000 », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 149-171, Insee.
- Kramarz F. (2003), « Mobilité et salaires : une longue tradition de recherche », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 113-118, Insee.
- Lollivier S. et Payen J.-F. (1990), « L'hétérogénéité des carrières individuelles mesurée sur données de panel », *Économie et Prévision*, n° 92-93, p. 87-96.
- Pauron A. (2003), « La mobilité des agents titulaires de l'État », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 93-111, Insee.
- Pouget J. (2005a), « La Fonction publique : vers plus de diversité ? », *France Portrait Social*, édition 2005-2006, p. 143-162, Insee.
- Pouget J. (2005b), « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales », *Les salaires en France*, édition 2005, *Références Insee*, p. 29-40.
- Reynaud P. (2003), « L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 75-92, Insee.
- Rapport annuel sur la Fonction publique, DGAFP, vol. 1 - Faits et chiffres 2006-2007, collection « Fonction publique - Faits et chiffres », juillet 2007.
-