

Bien ou mal payés ?

Christian Baudelot, Damien Cartron, Jérôme Gautié, Olivier Godechot, Michel Gollac, Claudia Senik, Daniel Cohen

▶ **To cite this version:**

Christian Baudelot, Damien Cartron, Jérôme Gautié, Olivier Godechot, Michel Gollac, et al.. Bien ou mal payés ? : Les travailleurs du public et du privé jugent leurs salaires. Éditions rue d'Ulm, pp.228, 2014, Cepremap, 9782728805181. hal-01520053

HAL Id: hal-01520053

https://sciencespo.hal.science/hal-01520053

Submitted on 9 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

BIEN OU MAL PAYÉS ?

Les travailleurs du public et du privé jugent leurs salaires

collection du
CEPREMAP
CENTRE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

BIEN OU MAL PAYÉS ?

Les travailleurs du public et du privé jugent leurs salaires

CHRISTIAN BAUDELOT, DAMIEN CARTRON,
JÉROME GAUTIÉ, OLIVIER GODECHOT,
MICHEL GOLLAC ET CLAUDIA SENIK

ÉDITIONS RUE D'ULM

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2014
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.presses.ens.fr
ISBN 978-2-7288-0518-1
ISSN 1951-7637

Le Cepremap est, depuis le 1er janvier 2005, le CEntre Pour la Recherche EconoMique et ses APplications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés*.

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, le Centre d'analyse stratégique, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Équipement (DRAST), le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du Cepremap sont réparties en *cinq programmes scientifiques* coordonnés par sa direction : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, cooptés par les animateurs des programmes de recherche, notamment au sein de l'École d'économie de Paris.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Philippe Askenazy*. Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du Cepremap tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN

Directeur du Cepremap

Remerciements

La première vague de l'enquête « SalSa » (« SalSa Entreprises », sous la responsabilité de Michel Gollac) a été financée par l'Agence nationale pour la recherche, la seconde vague (« SalSa Fonction publique », sous la responsabilité de Jérôme Gautié) par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et le Cepremap.

Nous remercions tout particulièrement Christine Gonzalez-Demichel, Laurence Rocher et Amandine Schreiber (DGAFP), ainsi que Philippe Askénazy (Cepremap).

Sommaire

Introduction 13

1. Fonction publique : les stéréotypes ont vécu 17

Les salariés du public : un rapide aperçu 19

Près de 5,5 millions de salariés de la fonction publique 19

Plus de femmes, plus de diplômés 23

Gens du public, gens du privé ? 26

Emploi et conditions de travail dans le public et le privé : des spécificités qui s'estompent 28

Conditions de travail dans la fonction publique : la pression monte 28

Carrières et mobilités : une gestion des ressources humaines qui s'inspire de plus en plus du privé 34

Une attractivité de l'emploi public aux ressorts ambigus 38

Les salaires dans la fonction publique : la grande transformation 41

Les salaires dans le public et dans le privé 41

Le décrochage progressif des salaires du public 43

Le tassement des carrières et la compression de la hiérarchie des salaires à l'entrée 47

Vers une diversification et une plus forte individualisation de la rémunération ? 49

2. Du proche au général, du concret à l'abstrait : la formation des opinions sur les salaires 51

Des non-réponses significatives 52

Presque tout le monde a une opinion sur sa situation personnelle 54

Se situer dans un contexte plus large ne va pas de soi 56

Se comparer à l'autre secteur 57

Proximité, distance, abstraction 58

Sentiment de justice et intérêt 61

3. « Êtes-vous plutôt satisfait de votre salaire et pourquoi ? » : les mots pour le dire 65

C'est trop juste ! 66

Secteur privé et secteur public 70

Cadres du public : le critère du diplôme 72

En entreprise : le critère du travail fourni 74

Les responsabilités et « les autres » 76

Les critères d'insatisfaction 77

Employés et ouvriers 82

La personne et le travail 84

Les critères de satisfaction 85

Le critère du marché pour les cadres 85

Employés et ouvriers : échapper au pire 86

4. La chute de la satisfaction salariale dans la fonction publique 91

Une inversion surprenante de l'écart entre public et privé. 92

À la recherche de rentes ? 95

Différences compensatrices et rentes salariales 95

Rentes et satisfaction 97

Qui porte l'insatisfaction du secteur public ? 102

La montée de l'insatisfaction masculine dans le secteur public. . 102

L'insatisfaction vient du haut de l'échelle sociale 105

La disparition des avantages non salariaux de la fonction publique ? 110

Une inquiétude partagée concernant le pouvoir d'achat. 110

Le risque de chômage reste moins inquiétant dans le secteur public. 111

Précarité et insatisfaction dans le secteur public 114

Dégradation ressentie des conditions de travail 116

Conclusion. Une insatisfaction relative ? 119

Annexe 121

5. Comparaisons, aspirations, frustrations : public et privé sont-ils si différents ? 125

Une connaissance des salaires légèrement différenciée 132

Des comparaisons de salaire plus fréquentes dans le secteur public 134

Plus de comparaisons du secteur public vers le secteur privé 137

Un effet signal dans l'entreprise 140

Retour sur le déclin de la satisfaction salariale dans le secteur public 144

Annexe 150

6. Insuffisant ! Injuste ! Les deux sources de l'insatisfaction salariale dans le public et dans le privé 153

Une critique fondée sur les besoins insatisfaits. 155

Une autre critique, fondée sur la justice organisationnelle. 156

Le déséquilibre des contributions et des rétributions 159

Deux indices pour résumer les opinions exprimées 161

Besoins insatisfaits et égalitarisme 162

Voice et *exit* 163

L'appréciation des salaires reflète-t-elle (toujours) la position dans la structure sociale ?. 165

Dans le public, un sentiment accru à la fois d'insuffisance et d'injustice… 168

…et des ressorts du sentiment d'injustice différents… 172

7. Que doit-on rémunérer ? … 177

Ordre juste, échange équitable et critères associés … 178

Une dichotomie à nuancer … 181

L'effort, les résultats, mais aussi l'ancienneté … 182

Des appréciations contextualisées … 187

Un moindre rôle du salaire comme facteur de motivation dans le public ? … 190

Annexe … 195

8. Déclassés du public, déclassés du privé : des profils et des opinions proches … 197

La problématique du déclassement … 199

La fonction publique : un « marché » du travail spécifique … 200

Les enquêtes « SalSa » pour comparer le déclassement dans le secteur public et le secteur privé … 201

Première approche du déclassement : être surdiplômé pour l'emploi occupé … 202

Un portrait synthétique des déclassés au sens de la catégorie d'emploi occupé … 205

Deuxième approche du déclassement : être sous-payé pour son diplôme 208

Le déclassement salarial concerne plus de salariés que le déclassement en termes d'emploi 209

Déclassement salarial : plus de femmes, de salariés hors d'Île-de-France et, dans la fonction publique, de non-titulaires . . . 211

Le déclassement subjectif 212

Quelles opinions expriment les salariés en situation de déclassement ? 213

Dans le secteur public, déclassement et frustration relative 215

Déclassés salariaux : malgré un ressenti négatif sur leur situation, pas de pessimisme sur les perspectives de pouvoir d'achat 216

Annexe 218

Annexe méthodologique : enquête « SalSa » 225

Les auteurs 229

Introduction

Le salaire est une composante essentielle du niveau de vie. Son montant représente pour l'immense majorité des travailleurs un enjeu considérable. Comment les salariés perçoivent-ils à la fois le salaire qu'ils touchent et les écarts qui le séparent de celui des autres ? Portant sur les modalités subjectives de la perception des salaires ainsi que sur les critères de justice auxquels se réfèrent les individus pour juger de leur montant, les deux grandes enquêtes dont on va lire les résultats ici mettent au jour les relations que les différents salariés entretiennent avec leur salaire ainsi que le sens qu'ils attribuent à leur rémunération.

Un même questionnaire, l'enquête « SalSa » (« Les salaires vus par les salariés »), a été administré à un échantillon de salariés des entreprises, privées et publiques, d'un côté, et à un échantillon de salariés de la fonction publique, de l'autre[1].

Lorsqu'on les interroge sur la façon dont ils perçoivent leur propre rémunération, les salariés se réfèrent spontanément à des conceptions différentes. La théorie du capital humain, qui établit une correspondance entre niveau de rémunération et niveau de formation, est souvent invoquée par la fraction la plus diplômée des salariés de la fonction publique pour situer leur rémunération, en dessous ou au-dessus de sa « valeur ». Les salariés en bas de l'échelle de rémunération se réfèrent davantage à une conception du salaire fondée sur la satisfaction de leurs besoins et

1. La première vague, « SalSa Entreprises » (ou « Salsa 2008 »), a eu lieu fin 2008-début 2009 ; la seconde, « SalSa Fonction publique » (« ou Salsa 2011), en 2011. Le questionnaire de la seconde vague ne diffère que marginalement de celui de la première. Notons que la première enquête comprenait aussi un échantillon de salariés des fonctions publiques hospitalière et territoriale. Pour les détails sur l'enquête « SalSa », voir l'Annexe méthodologique, *infra*, p. 225.

de leur mode de vie. Les personnels les plus qualifiés et les plus proches du sommet de l'entreprise estiment en général que le montant de leur rémunération doit être proportionnel à la valeur que leur travail apporte à l'entreprise. D'autres enfin, dirigeants particulièrement bien payés, estiment que leur salaire dépend directement du marché, ou encore de la loi de l'offre et de la demande. Les différents groupes de salariés ne recourent pas non plus aux mêmes critères et aux mêmes principes de justice pour évaluer leur propre salaire et celui des autres. Les théories de la justice auxquelles se réfèrent implicitement les individus sont parfois à géométrie variable, le même individu changeant de modèle de référence selon les aspects de la rémunération considérés.

Cependant, une distinction majeure se dégage de cette diversité. Il s'agit de la fracture observée entre les salariés des entreprises et ceux de la fonction publique. À tous les étages de la hiérarchie, les fonctionnaires se déclarent nettement moins satisfaits que leurs homologues des entreprises : environ 49 % contre 55 %. Ils ont le sentiment d'avoir perdu ou de perdre l'essentiel de leurs avantages antérieurs. La tendance s'observe chez les hommes comme chez les femmes. Elle est nette puisque les hommes des professions intermédiaires du secteur privé comptent plus de salariés satisfaits de leur salaire que les cadres supérieurs masculins du public. Détail important : la hiérarchie des satisfactions n'épouse pas terme à terme celle des montants de salaire. Les professions intermédiaires du privé touchent en moyenne des rémunérations inférieures à celles des cadres supérieurs du public et elles s'estiment pourtant davantage satisfaites. De même, les salariés des professions intermédiaires du public perçoivent en moyenne des salaires bien supérieurs à ceux des ouvriers du privé mais s'estiment néanmoins moins satisfaits.

Autre signe de cette insatisfaction relative des salariés du public, le regard porté sur le salaire des autres. Dans l'ensemble, les salariés du public comparent plus souvent que les salariés du privé leur salaire à celui des autres : ils comparent plus souvent leur salaire au smic, à celui de leurs amis,

des membres de leur famille, des collègues exerçant la même profession, des camarades d'école ou de classe. Ils sont aussi plus nombreux que les salariés du privé à déclarer que les personnes avec lesquelles ils se comparent gagnent plus qu'eux.

Quant aux jugements portés sur les écarts de salaire, les salariés du secteur public sont ici encore plus nombreux que leurs homologues du privé à les juger « pas assez importants ». C'est le cas pour l'appréciation des écarts en général, comme de ceux, plus particuliers, associés aux conditions de travail, à l'ancienneté, à la position hiérarchique, aux compétences personnelles et, plus encore, aux efforts réalisés !

Il ressort de notre enquête que, du point de vue des salariés, le salaire ne se réduit jamais à une simple somme d'argent destinée à satisfaire des besoins. C'est également une façon de mesurer la valeur du travail accompli, sa reconnaissance par la société et donc la valeur de la personne elle-même du salarié, en soi, et en relation avec les autres. C'est pourquoi la façon dont les individus connaissent, appréhendent et jugent leur rémunération et celle des autres est un élément essentiel pour comprendre les procédures de détermination et donc de négociation des salaires, mais aussi le sens que les individus attribuent à leur travail.

1
Fonction publique : les stéréotypes ont vécu[1]

Résumé

La fonction publique, souvent victime de préjugés, a connu des transformations importantes au cours des vingt dernières années. Réorganisations, recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, intensification du travail ont eu tendance à rapprocher les conditions de travail et d'emploi du public de celles du privé. Côté salaires, les évolutions ont elles aussi été importantes, et se sont traduites notamment par une réduction sensible des différentiels de salaire selon la qualification (pour les salaires d'entrée) et, pour les catégories au bas de l'échelle, selon l'ancienneté. Gel du point d'indice et annonce de la généralisation à terme de la prime de résultat peu de temps avant le passage de l'enquête « Salsa », ont sans doute contribué au mécontentement et à l'inquiétude exprimés par les agents publics concernant leur salaire dans les réponses à l'enquête.

Peu de stéréotypes ont la vie aussi dure que ceux entourant la figure du « fonctionnaire ». Popularisée il y a maintenant cent ans par Courteline, l'image du « rond-de-cuir » aussi peu ardent au travail que pointilleux avec l'usager, continue d'alimenter l'iconographie satirique. De façon plus générale, les fonctionnaires ont longtemps fait figure de privilégiés du fait de leurs conditions de travail. En période de crise notamment, la sécurité de

1. Nous remercions Christine Gonzalez-Demichel et Erwan Pouliquen pour leurs remarques ainsi que pour leur aide à la mise à jour des données.

l'emploi est enviée, et il n'est pas rare que le qualificatif de « planqués » leur soit accolé, notamment par ceux qui s'estiment en première ligne de la guerre économique, chefs d'entreprise et travailleurs indépendants[1]. Bref, ils n'auraient pas à se plaindre.

Ces représentations sont bien évidemment caricaturales. Elles tendent à réduire à une figure unique, « *le* fonctionnaire », une multiplicité de métiers, de qualifications et même de statuts d'emploi[2]. Surtout, elles figent une réalité qui a connu des mutations importantes, notamment au cours des deux dernières décennies. Si l'emploi public conserve des spécificités importantes, elles ont eu tendance à s'estomper, aussi bien du fait de l'évolution du contexte économique et social que des réformes qui l'ont affecté. Les conditions de travail entre le public et le privé tendent ainsi à se rapprocher. Réorganisations, mutations technologiques et intensification du travail ont marqué de nombreux secteurs de la fonction publique depuis le milieu des années 1990. Mais c'est aussi au niveau des salaires que l'on constate des évolutions profondes, découlant notamment de la conjonction de la désindexation du point d'indice par rapport au prix (et son gel nominal à partir de 2010), et de l'indexation de fait des rémunérations les plus basses sur le smic. Il en a résulté notamment une réduction importante des différentiels de salaire selon la qualification (pour les salaires d'entrée), et, pour les catégories en bas de l'échelle, selon l'ancienneté. En même temps la politique salariale de l'employeur public s'est faite plus catégorielle, et, dans une certaine

1. F. de Singly et C. Thélot, *Gens du privé, gens du public. La grande différence*, Paris, Dunod, 1988.

2. Ainsi, en 2011, sur l'ensemble des salariés de la fonction publique, on dénombrait 69 % de titulaires, 16 % de non-titulaires (en CDI ou CDD), 6 % de militaires, 6 % d'agents relevant d'autres catégories et statuts (enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrats, médecins, ouvriers d'État…) et 2 % de bénéficiaires de contrats aidés – voire aussi plus bas.

mesure, plus individualisée. Avoir en tête ces évolutions est indispensable pour comprendre les résultats de l'enquête « SalSa » qui seront exposés dans les chapitres qui suivent.

Les salariés du public : un rapide aperçu

Près de 5,5 millions de salariés de la fonction publique

Le périmètre de décompte de l'emploi dans la fonction publique s'appuie sur une définition juridique. En 2011, sur un total de 26,9 millions de personnes en emploi salarié et non salarié, 5,359 millions d'agents travaillaient dans la fonction publique auxquels s'ajoutaient 134 500 bénéficiaires de contrats aidés – soit un total de près de 5,5 millions de salariés, ou encore un peu plus de 20 % des personnes en emploi. Le concept « d'administrations publiques » (APU) utilisé en comptabilité nationale s'appuie sur une approche économique. Outre la fonction publique, les APU regroupent d'autres organismes publics ainsi que des organismes privés à financement public (notamment de sécurité sociale), mais elles n'intègrent pas les entreprises publiques. En 2011, elles employaient au total 6,150 millions de personnes[1] (Figure 1.1).

1. Ces chiffres couvrent la France métropolitaine et les départements d'outre-mer (hors Mayotte). Les données ne comprennent pas les effectifs en fonction dans les collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, etc.) et à l'étranger. Ils incluent, pour le secteur public, l'ensemble des salariés titulaires ou non, y compris les emplois aidés (voir légende de la Figure 1.1). Rappelons que « SalSa Fonction publique » couvre la fonction publique et non pas l'ensemble du secteur public ; les salariés des entreprises publiques (La Poste, EDF, la SNCF...), ou des organismes de sécurité sociale, sont couverts par l'échantillon de « SalSa Entreprises ».

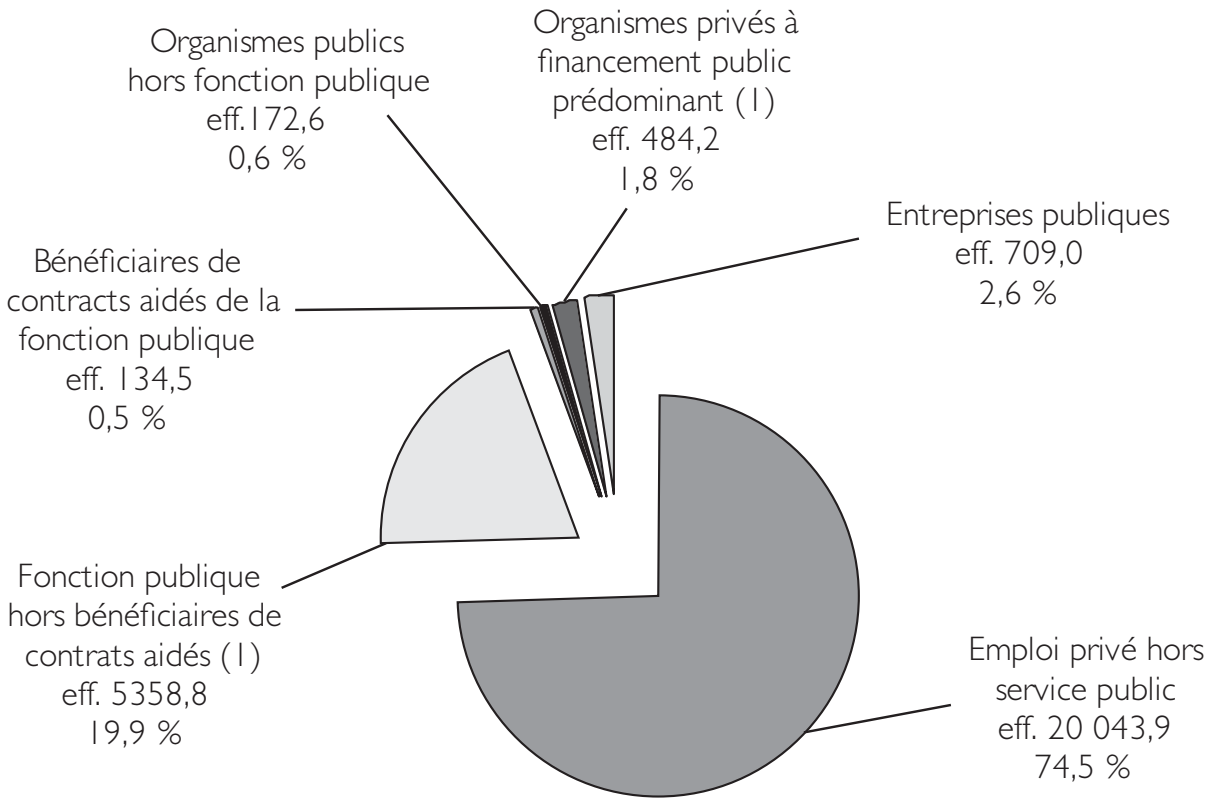


Figure 1.1 – Emploi dans la fonction publique, emploi dans l'ensemble du service public (APU + entreprises publiques) et emploi privé à la fin 2011 (effectifs en milliers, et part en % dans l'emploi total) en France (métropole + DOM).

Champ : France métropolitaine et départements d'outre-mer (hors communautés d'outre-mer et étranger), emploi salarié et non salarié. Les bénéficiaires d'emplois aidés renvoient aux dispositifs de la politique de l'emploi. Les « organismes privés hors fonction publique » recouvrent principalement les caisses de sécurité sociale et les autres organismes de protection sociale, les hôpitaux privés sans but lucratif. (1) Les enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat (141 000 en 2011), auparavant classés avec les organismes privés à financement public prédominant, sont désormais décomptés sur le champ des ministères.

Lecture : au 31 décembre 2011, 5 358 800 personnes étaient en emploi dans la fonction publique (hors emplois aidés) ; ce montant représentait 19,9 % de l'ensemble des personnes en emploi en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer.

Source : DGAFP, *Rapport annuel sur l'État de la fonction publique*, 2013.

Parmi les 5,4 millions d'agents (hors emplois aidés) exerçant dans la fonction publique, un peu moins de la moitié (45 %) relèvent de la fonction publique d'État (FPE), un peu plus d'un tiers (34 %) de la fonction publique territoriale (FPT), et un cinquième (21 %) de la fonction publique hospitalière (FPH).

Les agents travaillant dans la fonction publique sont employés sous des statuts divers, par des services civils et militaires de l'État, les conseils régionaux, les conseils généraux, les communes, les établissements publics nationaux à caractère administratif, les hôpitaux publics, les maisons de retraite et les autres établissements publics sociaux et médico-sociaux. Au 31 décembre 2011, parmi les 5,4 millions d'agents de la fonction publique (hors emplois aidés), on recensait 3,8 millions d'agents titulaires, 901 500 agents non titulaires, 318 300 militaires et volontaires militaires et 352 400 agents relevant des « autres catégories et statuts ». L'emploi de ces derniers relève de contrats particuliers non régis par les règles de droit commun des agents non titulaires. Il s'agit principalement des enseignants et documentalistes des établissements d'enseignement privé sous contrat et des ouvriers d'État dans la fonction publique d'État, des assistants maternels et familiaux dans la fonction publique territoriale, des médecins dans la fonction publique hospitalière et des apprentis et contractuels « Pacte » dans les trois versants de la fonction publique.

Fin 2011, près de 17 % de l'ensemble des agents de la fonction publique sont donc des non-titulaires. Cette part atteint près de 20 % dans la fonction publique territoriale. Ces « non-titulaires » relèvent de situations très diverses, aussi bien en termes de conditions d'emploi et de rémunération que de fonctions exercées – tels les assistants d'éducation, les enseignants remplaçants ou les adjoints de sécurité, pour ne prendre que quelques exemples. La règle générale veut que le recrutement d'un non-titulaire reste l'exception et vise avant tout à remplacer de façon temporaire un fonctionnaire absent, ou à pourvoir un emploi laissé vacant en attendant une nouvelle affectation. Elle s'est cependant peu à peu assouplie au cours du temps. Les non-titulaires ne sont pas tous en contrat à durée déterminée. Un certain nombre d'entre eux bénéficient d'un contrat à durée indéterminé (CDI), sans pour autant bénéficier du statut de la fonction publique (ou encore, sans être fonctionnaire). Il n'est pas possible d'en déterminer le nombre, les sources statistiques ne

permettant pas de distinguer les salariés en CDD de ceux en CDI dans la fonction publique. Un certain nombre d'établissements publics administratifs[1] – comme par exemple l'ANPE devenue aujourd'hui Pôle emploi, les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous), les agences de l'eau – sont en effet autorisés de façon dérogatoire à recruter des non-fonctionnaires sur des emplois permanents[2]. D'autres administrations de l'État comme les universités[3] et les organismes publics de recherche s'appuient sur des dispositions législatives spécifiques pour recruter des agents non titulaires sur des emplois permanents. Mais, et ce dans l'ensemble de la fonction publique, le nombre de personnels en CDI a augmenté suite à la transposition de la directive européenne (datant de 1999) limitant le renouvellement des contrats à durée déterminée. L'État français a décidé de transformer en CDI les contrats de tous les employés publics en CDD qui avaient occupé pendant six ans sans discontinuer leur emploi[4].

---

1. À bien distinguer des entreprises publiques (comme La Poste, EDF ou la SNCF), qui sont hors du champ de la fonction publique dont il est question ici (voir Figure 1.1).
2. Il s'agit des établissements inscrits sur le décret-liste 84-38. Depuis 2000, les effectifs des établissements publics administratifs (Épa) ont augmenté en moyenne de 7,8 % par an, alors que ceux des ministères ont baissé en moyenne de 1,7 % par an. La part des agents rémunérés par les Épa est ainsi passée de 7,4 % des effectifs de l'État en 2000 à 18,0 % en 2011. Fin 2011, l'ensemble des Épa de la FPE employaient 432 800 agents – un quart d'entre eux travaillant dans des Épa dérogatoires (essentiellement Pôle emploi, les Crous, l'Établissement français du sang, etc.). Les non-titulaires sont relativement plus nombreux au sein des Épa dérogatoires – ils y représentent 86 % des agents, contre 46 % dans les autres Épa.
3. Suite à la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite LRU), adoptée en 2007, leur accordant une certaine autonomie de gestion, notamment de leur personnel.
4. Cette clause semble avoir été appliquée de façon particulièrement restrictive dans certaines administrations, et notamment au sein de l'Éducation nationale, où les

Plus de femmes, plus de diplômés

Comment les salariés du public se caractérisent-ils par rapport à ceux du privé[1] ? Un premier trait important est la plus forte proportion de femmes. En 2011, celle-ci s'élevait à 61 % pour l'ensemble des trois fonctions publiques, contre 46 % dans le secteur privé. Le taux de féminisation est très inégal selon les métiers – de 69 % pour les professeurs du secondaire et des écoles, à moins de 20 % chez les policiers ou gardiens de prison, et chez les militaires du rang. Comme dans le secteur privé, les femmes tendent à être nettement sous-représentées en haut de la hiérarchie, et notamment au sein des postes les plus prestigieux et les mieux payés de la fonction publique : leur part était par exemple de seulement 24 % parmi les directeurs d'administration centrale, 27 % parmi les recteurs, 17 % parmi les ambassadeurs[2].

La féminisation importante renvoie à la spécificité de certains métiers regroupant des activités constituées comme plus traditionnellement « féminines » (éducation, santé, services de soins aux enfants et aux personnes âgées). L'attractivité du public pour les femmes s'explique aussi par la possibilité d'y concilier plus facilement vie professionnelle et vie privée,

---

contrats des remplaçants sont suspendus pendant les vacances d'été, rompant ainsi la « continuité » exigée. Ainsi, de nombreux enseignants remplaçants dépassent très largement les six années de service sans être « cdéisés ». Il faut noter que la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique (dite « loi Sauvadet ») assouplit notamment ce critère, et devrait se traduire par un nombre important de passage en CDI dans l'ensemble des administrations.

1. Par souci de simplification, on désignera ici par « secteur privé » l'ensemble des entreprises et organismes hors fonction publique – et donc y compris les entreprises publiques, les organismes publics hors fonction publique et les organismes privés à financement public prédominant, que nous avons classés plus haut dans le « service public », cf. Figure 1.1.

2. *Source* : DGAFP ; chiffres de décembre 2011.

notamment du fait d'horaires plus commodes, dans certains métiers du moins, que dans le secteur privé. Les fonctionnaires sont notamment, dans le cas général, libres de choisir de travailler à temps partiel ; la réduction du salaire qui en découle est moins que proportionnelle à la baisse du temps de travail et ils sont libres de revenir à temps plein dès qu'ils le souhaitent[1]. La conciliation est aussi favorisée par le fait que certains congés liés à des événements familiaux sont en moyenne plus généreux que dans le secteur privé – par exemple un salarié du public peut prendre jusqu'à douze jours de congé dans l'année pour s'occuper d'un enfant malade, alors que le Code du travail fixe le minimum (pour l'emploi privé) à seulement cinq jours. Enfin, sur la période récente notamment, certaines politiques de ressources humaines ont visé à promouvoir l'égalité professionnelle, notamment à augmenter la place des femmes dans les postes d'encadrement[2].

---

1. Rappelons aussi que la règle générale (sauf pour certains emplois de la fonction publique territoriale) est que les emplois de la fonction publique sont sur une base de plein temps, ce qui fait que le temps partiel involontaire est quasiment nul parmi les titulaires (mais en contrepartie important parmi les non-titulaires), alors qu'il représente environ un tiers du temps partiel dans le secteur privé.

2. Le principe de la parité dans les jurys de concours d'entrée dans la fonction publique a été adopté (mais pas toujours mis en œuvre dans les faits) et, en 2008, une « Charte pour la promotion de l'égalité dans la fonction publique » a été adoptée, principalement orientée vers la lutte contre les discriminations. Certains ministères (comme celui des Finances et des Affaires étrangères) ont été aussi plus ambitieux notamment dans la politique de promotion des femmes aux postes de haut encadrement en adoptant des « plans d'action » avec des objectifs chiffrés, également concernant les moyens de faciliter une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. La loi du 12 mars 2012 (dite « loi Sauvadet ») évoquée plus haut intègre des dispositions concernant la lutte contre les discriminations et son décret d'application stipule que les primo-nominations au sein de l'encadrement dirigeant et supérieur de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalier doivent compter pour l'année 2013 au moins 20 % de

Une seconde spécificité de la fonction publique est la part plus importante de travailleurs qualifiés. En 2011, la part des cadres et professions intellectuelles supérieures s'élevait à 20 % des salariés et celle des employés et ouvriers à 50 % – contre respectivement moins de 17 % et environ 58 % dans le secteur privé. La proportion de diplômés est plus forte dans le public : 29 % des salariés de la fonction publique ont un diplôme niveau Bac + 3 ou au-delà, contre seulement 14 % des salariés dans le privé. C'est dans la fonction publique d'État que l'écart de qualification avec le secteur privé est le plus important – du fait notamment de la proportion élevée d'enseignants, qui représentent à eux seuls environ 40 % des agents (18 % pour l'ensemble de la fonction publique). En revanche, le niveau de qualification est nettement plus faible dans la fonction publique territoriale, avec seulement 8 % de cadres pour 75 % d'ouvriers et employés.

Les jeunes – notamment les jeunes hommes – ont beau être globalement sous-représentés dans la fonction publique[1], cette dernière joue cependant un rôle majeur dans les débouchés des jeunes diplômés, plus particulièrement universitaires, de niveau Bac + 3 et au-delà. Ainsi, parmi la cohorte des sortants du système éducatif en 2004, trois ans plus tard, soit en 2007, près de 38 % des titulaires d'un niveau de diplôme licence ou équivalent travaillaient dans la fonction publique – et, respectivement, 23 % des titulaires d'un master universitaire et 41 % des titulaires d'un doctorat[2].

---

chaque sexe. La loi et le décret prévoient une montée en charge du dispositif. À partir de 2018, le taux sera fixé à 40 %.

1. En 2010, seuls 16,1 % des moins de 30 ans en emploi travaillaient dans la fonction publique (dont la part dans l'emploi total, on l'a vu, dépassait les 21 %) – cette proportion atteignant seulement 10,6 % parmi les jeunes hommes, contre 22,3 % parmi les jeunes femmes.

2. S. Idmachiche, « De la fin des études à l'entrée dans la fonction publique », in DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (faits et chiffres, 2009-2010)*, vol. 1, Paris, La Documentation française, 2010.

Ce n'était le cas en revanche que pour moins de 5 % des diplômés d'une école de commerce ou d'ingénieur de cette même cohorte.

Gens du public, gens du privé ?

De façon traditionnelle, au-delà de ces particularités sociodémographiques, les salariés de la fonction publique se caractérisaient par une identité forte et constituaient même, par certains aspects, un monde propre, les « gens du public » se distinguant des « gens du privé » par des traits culturels et des comportements politiques spécifiques[1]. Ce clivage public/privé reflétait aussi l'importance relative de la « transmission de statut » d'une génération à l'autre. Ainsi au milieu des années 1980, environ 60 % des jeunes femmes dont les deux parents étaient salariés du public entraient elles-mêmes dans la fonction publique, contre seulement 20 % des jeunes filles dont aucun parent ne l'était. La « transmission du statut » a semble-t-il baissé au cours des vingt dernières années, même si les salariés du public ont encore aujourd'hui, plus souvent que les salariés du privé, au moins un parent qui travaille ou a travaillé dans le public : ils étaient ainsi 27 % dans ce cas en 2010 pour l'ensemble de la fonction publique (et même 32 % dans la FPE), contre 18 % pour les salariés du privé[2].

Cette séparation public/privé se caractérisait aussi par des flux relativement faibles en cours de carrière entre les deux secteurs. Or, là encore,

---

1. Cf. F. de Singly et C. Thélot, *Gens du privé, gens du public. La grande différence*, *op. cit.*, les auteurs allaient même jusqu'à souligner la plus forte préférence pour les polos et les chats dans le public, pour les voitures puissantes et les chiens dans le privé.

2. E. Baradji, S. Idmachiche et A. Schreiber, « Les descendants d'immigrés dans la fonction publique », in *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, Paris, Insee, 2012, p. 77-94. Sur ces questions, voir aussi F. Audier, « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie & Statistique*, n° 337-338, 2000 ; et J. Pouget, « La fonction publique : vers plus de diversité ? », in *France : portrait social, édition 2005-2006*, Paris, Insee, 2005, p. 25-40.

les choses ont évolué, notamment du fait qu'il est de moins en moins rare d'avoir travaillé dans le privé avant de rentrer dans la fonction publique. Ainsi, par exemple, si plus des trois quarts des agents de la fonction publique d'État de 2010 entrés dans la carrière avant 1980 étaient arrivés dans la fonction publique directement à la fin de leurs études, ce n'était plus le cas que pour 58 % de ceux arrivés après 2000[1].

Les réseaux familiaux ont longtemps joué un rôle important pour pourvoir les emplois peu qualifiés ne nécessitant pas de passer par des concours dans la fonction publique territoriale ou la fonction publique hospitalière, mais aussi dans les entreprises d'État[2], le statut à transmettre consistant surtout en une garantie d'emploi stable. Les mécanismes de reproduction scolaire et culturelle jouaient un plus grand rôle pour les professions plus qualifiées, et notamment les enseignants, pour lesquels la transmission intergénérationnelle permettait de maintenir une identité familiale positive[3]. Selon une enquête menée à la fin des années 1990, à la question « Seriez-vous heureux si un de vos enfants s'engageait dans la même activité que vous ? », c'était parmi les professeurs que le taux de réponse positive était le plus élevé (66 % de oui), devant les professions libérales et chefs d'entreprise ; ils précédaient de peu les professions intermédiaires du

1. R. Kerjosse et N. Rémila, « La trajectoire professionnelle des agents de la fonction publique d'État », in *Emploi et salaires*, Paris, Insee, 2013.

2. M. Cartier, J.-N. Retière et Y. Siblot (dir.), *Le Salariat à statut. Genèses et cultures*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

3. L'attachement à l'identité professionnelle et au « métier » peut aussi se retrouver dans les professions moins qualifiées, notamment parmi les ouvriers, comme ces salariées d'une blanchisserie d'un hôpital public étudiées par Y. Siblot (« "Jeunes" et "anciennes" des blanchisseries de l'hôpital public. De la défense du statut au détachement », in M. Cartier, J.-N. Retière et Y. Siblot [dir.], *Le Salariat à statut*, *op. cit.*, 2010) ; ou encore les ouvriers des arsenaux (C. Papinot, « Du statut au contrat. Métamorphoses de l'ouvrier d'État en "collaborateur" DCNS dans la construction navale militaire », in M. Cartier, J.-N. Retière et Y. Siblot [dir.], *Le Salariat à statut*, *op. cit.*).

public et les instituteurs, les cadres du privé et les ingénieurs arrivant assez loin derrière[1].

Quelque dix ans plus tard, les réponses à la même question sont moins enthousiastes. Les mutations importantes qui ont secoué la fonction publique au cours des dernières années, en estompant une grande partie des différences avec le secteur privé, n'y sont pas pour rien.

Emploi et conditions de travail dans le public et le privé : des spécificités qui s'estompent

Conditions de travail dans la fonction publique : la pression monte

L'image d'une bureaucratie figée, où il fait bon « se la couler douce », si tant est qu'elle ait jamais représenté la réalité de l'ensemble de la fonction publique, est mise à mal par les travaux qui ont analysé les mutations des vingt dernières années et leurs conséquences sur les conditions d'emploi et de travail.

La fonction publique n'est en effet pas restée en dehors des changements technologiques et organisationnels qui ont affecté le monde du travail depuis les années 1980. Étudiant les résultats des différentes enquêtes « Conditions de travail » entre 1984 et 2005, Danièle Guillemot a mis en lumière une intensification du travail globalement de même ampleur dans

1. C. Baudelot *et al.*, *Travailler pour être heureux ?*, Paris, Fayard, 2003, p. 134. Seul bémol : les cadres du public avaient un taux de réponse positive relativement faible (nettement inférieur à leurs homologues du privé). Mais ce taux était plus élevé pour les « employés du public » que pour l'ensemble des contremaîtres, employés et ouvriers (qualifiés ou non) du privé. De façon générale, pour beaucoup de salariés du public, c'était autant le statut (et notamment la sécurité d'emploi) que la nature de l'activité exercée qui expliquait les réponses positives.

le public et dans le privé[1]. Elle confirme l'apport de nombreux travaux monographiques révélant une pression (notamment temporelle) accrue, une tension croissante entre exigences de rendement et souci du service public et de qualité, un affaiblissement du caractère collectif du travail et, au total, une détérioration ressentie des relations de travail, cette tendance étant surtout sensible sur la période allant jusqu'au milieu des années 1990.

La comparaison directe des conditions de travail dans les deux secteurs est certes rendue complexe par la spécificité de certains métiers du public, que l'on ne trouve pas, ou peu, et dans des conditions particulières, dans le privé – notamment dans les domaines de l'enseignement, de la sécurité ou de la santé[2]. Mais pour les activités comparables, celle d'employé administratif par exemple, on note une pression accrue dans les deux secteurs – avec certaines spécificités, comme un plus fort accroissement des contraintes temporelles dans le privé et une plus forte pression due à la relation aux usagers dans le public – ce dernier point étant confirmé par d'autres enquêtes[3]. Au total, Danièle Guillemot conclut que les conditions

1. D. Guillemot, « Travail dans le public et dans le privé : une intensification parallèle », *Travail et Emploi*, 128, octobre-décembre 2011. Il faut préciser que le repérage des salariés de la fonction publique se fait, dans les enquêtes « Conditions de travail » utilisées dans cette étude, à partir de l'enquête « Emploi » de l'Insee ; le périmètre diffère donc de celui retenu plus haut à partir des données de la DGAFP.

2. Dans le domaine de la santé, par exemple, les contraintes horaires (garde, travail de nuit) et les difficultés de relations avec les usagés tendent à être plus fortes dans les hôpitaux publics que dans les cliniques privées.

3. Voir notamment E. Davie, « L'exposition aux risques professionnels dans la fonction publique : une première analyse par métier à partir de l'enquête Sumer 2009-2010 », in DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2013, p. 263-286. Il ressort notamment que les tensions et les agressions dans les rapports avec le public sont plus fréquentes dans la fonction publique que dans le secteur privé et touchent en particulier les familles de métiers « Sécurité, défense », « Soins » et « Action sociale ».

de travail pour un même métier sont relativement proches dans les deux secteurs[1]. Il ressort de l'étude d'Emma Davie, à partir de l'enquête Sumer 2009-2010 de la Dares, que s'il existe des différences entre public et privé, les différences d'exposition aux risques professionnels sont particulièrement marquées au sein du public et au sein du privé (entre versants de la fonction publique, et entre secteurs du privé, l'exposition à des conditions de travail difficiles étant surtout liée à des métiers)[2].

L'intensification du travail s'opère surtout des années 1980 au milieu des années 1990, et semble marquer le pas par la suite[3]. Les mutations technologiques et organisationnelles restent importantes au cours des années 2000, mais avec une intensité et des conséquences différentes dans les secteurs public et privé. S'appuyant sur deux vagues successives de l'enquête « Changements organisationnels et informatisations (COI) », M. Bigi *et al.* (2012)[4] ont montré que ces changements, entre 2003 et 2007, sont plus importants dans la fonction publique d'État que dans le secteur privé[5]. Ils constatent en particulier une plus forte augmentation de l'usage des

1. D. Guillemot, « Travail dans le public et dans le privé : une intensification parallèle », art. cité.

2. E. Davie, « L'exposition aux risques professionnels dans la fonction publique... », *op. cit.*

3. M. Gollac et S. Volkoff (in *Les Conditions de travail*, Paris, La Découverte, 2007) notent que la nette dégradation de certains indicateurs de conditions de travail sur la période résulte aussi en partie d'un biais « d'objectivation », la prise de conscience accrue de mauvaises conditions de travail – et ce plus particulièrement dans certaines professions, comme les infirmières.

4. M. Bigi, N. Greenan, S. Hamon-Cholet et J. Lafranchi, « Changements organisationnels et évolution du vécu au travail des salariés : une comparaison entre secteur privé et fonction publique », Centre d'études de l'emploi, *Rapport de recherche*, n° 75, mai 2012.

5. Il faut préciser que, dans l'enquête COI, l'échantillon pour la fonction publique d'État n'est que partiellement représentatif dans la mesure où le ministère de la Défense, les magistrats ainsi que les enseignants sont exclus.

outils informatiques (alors que l'on partait d'un niveau plus élevé dans la fonction publique), mais aussi des changements « gestionnaires[1] » beaucoup plus intenses. Alors que les salariés de l'État expriment une certaine insatisfaction vis-à-vis de ces changements, se traduisant par une baisse de leur implication au travail, les changements dans le secteur privé (tant qu'ils restent dans certaines limites) semblent au contraire avoir joué positivement sur l'implication des salariés – ce qui conduit les auteurs à conclure que le processus de changement apparaît « plus vertueux » dans le privé que dans la fonction publique d'État.

Mais ce sont aussi les mutations plus récentes dont il faut tenir compte pour mieux comprendre les réponses à l'enquête « SalSa Fonction publique »[2]. L'année 2007 a marqué une rupture importante pour la fonction publique d'État, avec l'adoption du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, et, plus largement, la mise en place de la « révision générale des politiques publiques », la « RGPP », dont le slogan était « faire mieux avec moins ». Outre des suppressions d'emploi importantes (la baisse du nombre de fonctionnaires dans la fonction publique d'État est estimée à environ 7,3 % sur la période 2007-2011), ce mouvement de réforme s'est traduit par des restructurations importantes dans plusieurs administrations (aux ministères de la Défense, de la Justice et des Finances notamment, ainsi qu'au niveau des services déconcentrés de l'État, avec par exemple la fusion de plusieurs directions régionales et départementales). En parallèle, les budgets de fonctionnement et d'investissement ont souvent connu de fortes baisses.

1. Ceux-ci recouvrent tout un ensemble de procédures renvoyant par exemple à l'engagement contractuel à fournir un produit ou un service dans un délai donné, à la mise en place de normes de qualité (ISO), d'outils de traçabilité, etc.

2. Sur ces transformations, voir notamment J. Gautié, « France : the Public Service under pressure », in D. Vaugham-Whitehead (éd.), *Public Sector Shock*, Northampton (Mass.), Edward Elgar, 2013.

Sur le terrain, ces réformes, et en premier lieu les suppressions d'emploi, ont été souvent mal vécues, car perçues par beaucoup comme imposées par le haut avec très peu de concertation[1], et entraînant non seulement une dégradation des conditions de travail, mais aussi une mise à mal de la qualité du service public, à l'encontre des objectifs officiellement affichés[2]. Un sondage, mené auprès d'un échantillon représentatif de salariés de la fonction publique d'État en novembre 2010, révélait que 69 % d'entre eux considéraient comme injustes les changements à l'œuvre. Une majorité estimait que les réformes en cours auraient un impact négatif sur l'ensemble de leurs conditions d'activité (en termes d'autonomie, de contenu et d'intensité du travail, de relations entre supérieurs hiérarchiques et subordonnés, de perspectives de carrière etc.). Un autre sondage, mené en avril 2011 auprès de fonctionnaires de catégorie A[3], mettait en lumière l'impopularité des réformes auprès des cadres de la fonction publique d'État. 80 % déclaraient que la réforme avait détérioré leurs conditions de travail et 78 % jugeaient qu'elle exerçait un impact négatif sur la qualité du service rendu aux usagers[4]. On peut

1. Voir notamment la contribution des partenaires sociaux in F. Cornut-Gentille et C. Eckert, « Rapport d'information sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP) », Comité d'évaluation des politiques publiques, n° 4019, Assemblée nationale, 2011, Annexe 1.

2. Pour un passage en revue systématique très critique des conséquences de la RGPP, voir par exemple le *Livre noir de la RGPP*, publié par le syndicat FO (disponible sur *http://www.force-ouvriere.fr/page_principal/service-public/pdf/livre_noir_RGPP.pdf*.)

3. L'ensemble des corps se répartissent en trois grandes catégories (A, B, C), qui renvoient au niveau minimum de diplôme exigé au recrutement (aucun diplôme pour la catégorie C sauf exception ; niveau baccalauréat pour la catégorie B ; niveau Bac + 3 pour la catégorie A, qui regroupe donc notamment les corps de cadre, mais aussi les enseignants).

4. Voir F. Cornut-Gentille et C. Eckert, « Rapport d'information sur l'évaluation… », *op. cit.*

sans doute lire dans ces résultats le désarroi de responsables de terrain confrontés à une mission jugée par beaucoup impossible – améliorer le fonctionnement de leur service dans un contexte de restriction de ressources, souvent sans pouvoir s'appuyer sur des consignes claires de leur hiérarchie.

La règle de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux et, plus largement, la RGPP n'ont pas concerné la fonction publique hospitalière et la fonction publique territoriale. Cependant, le secteur de la santé publique n'en a pas moins connu d'importantes réformes au cours des années 2000, visant à rationaliser l'offre médicale et maîtriser les dépenses – notamment avec la fusion des services, la mise en place d'agences régionales de santé, etc. Depuis 2007 les pressions budgétaires se sont aussi accrues, et il a été exigé des hôpitaux un retour à l'équilibre en 2012, obligeant certains à mettre en place des « plans de retour à l'équilibre », avec à la clé des baisses d'effectifs. Ici aussi, le sentiment de dégradation des conditions de travail et en même temps de la qualité du service semble fort parmi les personnels, notamment les infirmières[1].

La fonction publique territoriale, pour sa part, semblait avoir échappé dans une grande mesure aux réformes qui ont affecté les autres branches de la fonction publique, et a continué à voir ses effectifs augmenter – même en décomptant les transferts importants de personnels de l'État suite à une nouvelle vague de décentralisation transférant aux régions et aux départements la responsabilité de l'entretien des collèges et des lycées ainsi que des routes. Cependant, comme l'ensemble de la fonction publique, elle n'en a pas moins connu des mutations importantes.

1. Voir par exemple les résultats de l'enquête de M. Agostini, F. Lavril et J.-C. Vaslet, « Les restructurations dans les hôpitaux publics », *HesaMag*, 2e semestre, n° 4, 2011.

Carrières et mobilités : une gestion des ressources humaines qui s'inspire de plus en plus du privé

Par beaucoup d'aspects, la fonction publique constitue l'illustration parfaite d'un « marché interne » du travail[1] : un accès sélectif au bas de l'échelle (premier échelon du grade le plus bas), des règles administratives impersonnelles encadrant aussi bien l'affectation que la rémunération et les carrières. La notion de « carrière » est notamment l'un des piliers du « statut » de la fonction publique – renvoyant aussi bien à l'avancement d'échelon selon une temporalité très encadrée qu'aux promotions (de grade ou de corps), dont les modalités peuvent être diverses – « au choix », c'est-à-dire selon la décision d'un supérieur ou d'une commission, ou par concours interne notamment.

Cependant, pour décrire la fonction publique, il faudrait parler non pas d'un mais de plusieurs « marchés internes », au sens où il existe des espaces de mobilités qui, sans constituer des segments totalement étanches entre eux, ont leur spécificité. Tout d'abord, les différents « corps » de la fonction publique (d'État et hospitalière)[2] constituent autant de « sous-marchés internes » aux règles propres. Mais il faut souligner aussi que la description d'une « fonction publique de carrière » que l'on vient de présenter caractérise avant tout la fonction publique d'État, et que la fonction publique territoriale partage aussi les caractéristiques d'une « fonction publique de métier ». La fonction publique d'État repose ainsi sur un recrutement par concours, une affectation au choix des individus selon leur rang (même si ce principe tend à s'assouplir) – chaque lauréat ayant automatiquement

1. Sur la distinction entre marchés internes (aux entreprises) et marchés externes, voir P. Doeringer et M. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington (Mass.), Heath, 1971.

2. On parle de « cadres d'emploi » dans la fonction publique territoriale, ce qui, au-delà de la terminologie, renvoie aussi à une logique différente.

un poste –, et sur la distinction entre fonction exercée (à l'intérieur d'un périmètre fixé par le « corps » d'appartenance) et grade[1]. La fonction publique territoriale se rapproche plus d'une fonction publique de métier, au sens où les collectivités territoriales gardent une grande autonomie de recrutement, et où la fonction effectivement exercée joue un rôle fondamental. Les personnels de catégorie « C » aux grades les plus bas peuvent être recrutés directement par la collectivité territoriale sans concours et, pour les autres catégories, le concours (au niveau territorial) consiste à dresser une liste d'aptitude dans laquelle les employeurs territoriaux sont tenus de recruter, mais à l'intérieur de laquelle ils sont libres de choisir. C'est donc au lauréat de « se vendre » en quelque sorte auprès des employeurs potentiels, en risquant de perdre le bénéfice de son concours si, passé un certain délai (deux ans), ses démarches ont été infructueuses.

Le modèle traditionnel de la fonction publique de carrière a connu d'importantes mutations au cours des deux dernières décennies, avec la volonté de l'État, dans son souci de « modernisation », de rendre plus souples les règles d'affectation et de mobilité interne et d'importer certains outils de gestion de ressources humaines du privé, notamment en développant une logique plus axée sur les métiers et les compétences[2]. Le nombre des différents corps a ainsi fortement diminué, passant d'environ 1 500 en 2000 à 380 en 2010. Adoptée en 2009, la loi « sur la mobilité

1. Ces règles sont au fondement de l'indépendance des fonctionnaires par rapport aussi bien au pouvoir politique qu'au marché. Il en découle aussi que le salaire de base est déconnecté de la fonction exercée et ne dépend que du grade (et de l'échelon atteint).

2. Pour l'explicitation de l'objectif visant à « développer la démarche métier au sein des trois fonctions publiques », voir notamment le *Rapport annuel sur la fonction publique*, édition 2010-2011 de la DGAFP, *op. cit.*, p. 52 *sq*. Il faut rappeler que dans certains corps, notamment dans les activités administratives (attachés, administrateurs), la gamme des différents métiers exercés peut être en fait très large.

et les parcours professionnels » facilite la mobilité entre les différents corps, redéfinit les règles de réaffectation lors de restructuration des services et autorise le recours au travail intérimaire dans la fonction publique jusqu'alors interdit[1].

Il n'est pas simple de relier directement ces mutations (*a fortiori* les plus récentes) aux évolutions des mobilités horizontales et verticales, d'autant que l'on dispose de peu d'éléments empiriques sur ces dernières. Il semblerait que la mobilité catégorielle (promotions entre la catégorie C vers les catégories B ou A, ou de la catégorie B vers la catégorie A) ait augmenté depuis les années 1980, ceci pouvant être relié à l'accroissement du niveau de diplôme des nouveaux entrants – on y reviendra plus loin – qui joue à la fois sur les aspirations et les capacités de promotion. Comparant le devenir de cohortes entrées entre 1983 et 1997 dans la fonction publique d'État, Bessière et Pouget[2] constatent ainsi qu'au bout de huit ans d'ancienneté, un quart des agents entrés en catégorie B en 1983 avaient été promus en catégorie A ; cette proportion atteint 41 % pour ceux entrés en 1997. Si une accélération s'observe aussi pour les passages de C en B ou A, le taux de promotion correspondant reste bien moindre que celui de B en A. Il serait intéressant de voir si la tendance se maintient pour les cohortes les

1. Un agent de la FPE qui refuse successivement trois propositions de réaffectation sur des emplois de son grade et proche de son lieu de résidence peut désormais être mis en disponibilité ou à la retraite d'office. Il faut cependant noter que, selon les informations disponibles au moment de la rédaction de ce chapitre, les dispositions relatives à la réorientation professionnelle (notamment la mise en disponibilité ou la mise à la retraite d'office dans le cas d'un agent qui refuse successivement trois propositions) ainsi que celles relatives au recours au travail intérimaire devaient être abrogées, dans le cadre de la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, dont le projet devait être discuté à l'Assemblée nationale au printemps 2014.

2. S. Bessière et J. Pouget, « Les carrières dans la fonction publique d'État. Premiers éléments de caractérisation », in *Les Salaires en France*, Paris, Insee, 2007, p. 51-66.

plus récentes. Soulignons qu'il faut être prudent dans l'interprétation de taux de promotion catégoriel : il prend aussi en compte l'effet de réformes catégorielles, qui ont joué un rôle important au cours des quinze dernières années, des corps autrefois en catégorie C (ou B) ayant été reclassés en catégorie B (ou respectivement A) – par exemple le passage d'agents du corps des instituteurs (B) vers celui de professeurs des écoles (A) ; la requalification de C en B des corps d'encadrement et d'application de la police nationale (gardiens de la paix, brigadiers…), requalification de B en A des infirmiers… [1] Aussi peut-on essayer de mobiliser d'autres indicateurs, comme le nombre de postes offerts en promotion interne par concours (interne) ou examen professionnel. Celui-ci a par exemple baissé de plus d'un tiers dans la fonction publique d'État entre 2000 et 2009 – ce qui pourrait avoir induit une baisse de la promotion interne sur la période.

La fonction publique territoriale a également connu des mutations propres. Il s'agit d'une formalisation accrue des recrutements et des mobilités, avec un renforcement des politiques de ressources humaines et le rôle accru des centres de gestion dans la mise en place de concours communs et la gestion des mobilités des personnels entre collectivités territoriales. À partir de l'étude d'une municipalité assez représentative, Biland[2] en analyse les conséquences à la fois sur les modes de recrutement et sur les carrières. Au niveau des emplois de catégorie C, qui regroupent plus des trois quarts des salariés de la fonction publique territoriale, le poids du recrutement « assistanciel » (des cas dits « sociaux ») ainsi que des réseaux familiaux se réduit, tendant à être dévalorisés par

1. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne les titulaires civils présents en 2010 et en 2011 dans la FPH, 11,6 % d'entre eux ont changé de catégorie hiérarchique entre ces deux années, mais ce fort taux de mobilité catégorielle s'explique par le passage de la catégorie B à la catégorie A pour les infirmiers.

2. E. Biland, « Les usages du statut par les employeurs publics locaux », in M. Cartier, J.-N. Retière et Y. Siblot (dir), *Le Salariat à statut, op. cit.*

un discours promouvant la professionnalité mais aussi l'équité du recrutement du service public[1]. Du fait de la mise en place des centres de gestion et de la hausse du niveau de formation des cadres, ces derniers sont de plus en plus recrutés à l'extérieur, par concours régional ou par mobilité entre collectivités. Il en résulte une baisse des promotions internes pour les agents en bas de la hiérarchie, ainsi que des tensions accrues entre niveaux hiérarchiques, les écarts de formation se doublant souvent d'une fracture générationnelle. En parallèle, les nouveaux modes de gestion des ressources humaines se traduisent par un renforcement des règles (concernant les horaires, l'absentéisme) et un accent mis sur les compétences individuelles, qui déstabilisent en partie les logiques statutaires collectives traditionnelles.

Une attractivité de l'emploi public aux ressorts ambigus

Le secteur public est-il toujours aussi attractif malgré ces mutations ? Il existe un indicateur simple pour le mesurer : le taux de sélectivité des concours de recrutement externes, qui s'obtient en divisant le nombre de candidats présents aux concours par le nombre d'admis.

En 2011, dans la fonction publique d'État, ce taux atteignait pour les concours externes 12,4 (candidats par poste pourvu), variant de 3,2 pour les concours de professeurs certifiés, 5,9 pour ceux de professeurs des écoles, et 9,3 pour l'ensemble des concours de catégorie A, jusqu'à respectivement 20,7 pour les catégories B et 20,8 pour les catégories C.

Entre 2001 et 2011, le taux global de sélectivité a augmenté de 23 %, mais le nombre de recrutés par concours externes a baissé de près de

1. Sur ce point voir aussi M. Cartier et R. Le Saout, « Les conditions d'entrée dans la fonction publique territoriale. Enquête auprès d'agents de maîtrise du nettoiement à Nantes Métropole », in M. Cartier, J.-N. Retière et Y. Siblot (dir.), *Le Salariat à statut, op. cit.*

68 %[1] – conséquence de la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Le niveau de diplôme des reçus au concours s'est élevé. En 2011, alors que 38 % des postes pourvus par voie externe dans la fonction publique d'État hors enseignement relevaient de la catégorie A (au sein desquels certains n'exigeaient que le niveau Bac + 2[2]), plus de 50 % des recrutés avaient au moins un diplôme de niveau Bac + 3 – la proportion exacte étant sans doute nettement supérieure, le diplôme n'étant pas connu pour environ un quart des recrutés. Notons que la forte augmentation de la part des diplômés au sein des nouveaux entrants, notamment dans les catégories B et C, a commencé dès les années 1990[3].

Il paraît évident que la fonction publique reste attractive du fait de la sécurité d'emploi qu'elle offre, et surtout en temps de crise. Cependant, les ressorts sous-jacents de cette attractivité méritent une analyse plus fine, qui devrait sans doute être différenciée selon les différents métiers offerts par les trois fonctions publiques, et selon les niveaux de qualification. Siblot montre, à partir du cas des employées d'une blanchisserie dans la fonction publique hospitalière[4], que les jeunes, plus diplômées, sont

1. Voir DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2012, p. 361 *sq*.

2. L'accès aux concours de catégorie A, hors enseignement et hors chercheurs, nécessite majoritairement un diplôme de niveau Bac + 3 (70 % des postes à pourvoir par concours externe pour la catégorie A hors enseignement et chercheurs en 2011), ou un niveau Bac + 4 (13 %). Mais 17 % de ces postes à pourvoir requièrent seulement un niveau Bac + 2.

3. Ainsi, par exemple, la part des titulaires d'au moins le baccalauréat parmi les ouvriers et employés de la fonction publique âgé d'au plus 35 ans avait plus que triplé entre 1982 et 2002, passant de 14 à 44 % (cf. J. Pouget, « La fonction publique : vers plus de diversité ? », art. cité).

4. Voir Y. Siblot, « "Jeunes" et "anciennes" des blanchisseries de l'hôpital public. De la défense du statut au détachement », art. cité.

avant tout attirées par la sécurité de l'emploi mais aussi par les possibilités de promotion interne, et sont moins attachées au statut d'ouvrier et à l'identité professionnelle du métier que ne le sont les anciennes. De façon plus générale, l'élévation du niveau scolaire conduit de nombreux jeunes à faire le pari de la promotion, en acceptant d'entrer dans des emplois pour lesquels ils sont *a priori* surqualifiés (avec les éventuelles tensions intergénérationnelles que cela peut provoquer), mais en prenant aussi le risque de ne pas voir leurs aspirations comblées, et de connaître la frustration du déclassement[1] (sur ce point, voir chap. 8).

Les peu qualifiés (mais pas forcément sans diplômes) peuvent également voir dans l'emploi public une échappatoire à la condition ouvrière et à l'usine. Le cas des agents de maîtrise du service de nettoiement d'une grande ville est de ce point de vue éclairant[2]. Jusqu'aux années 1990, pour ces derniers, entrer dans la fonction publique relevait d'une voie positive de reclassement, notamment pour les ouvriers du petit artisanat, à la recherche de meilleures conditions de travail, en particulier en termes d'horaire et d'autonomie. Sur la période plus récente, il s'agit davantage d'un choix par défaut, pour certains après des accidents de parcours professionnels, tel un licenciement, pour d'autres, plus diplômés, faute d'avoir trouvé une autre opportunité.

---

1. V. Di Paola et S. Moullet (« Peut-on en finir avec le déclassement ? Évolution du déclassement dans la fonction publique en début de carrière », *Formation-Emploi*, n° 118, 2012/2) montrent cependant que le déclassement subjectif (mesuré par le sentiment d'un agent d'être dans un emploi où ses compétences sont sous-utilisées) est de moindre ampleur que le « déclassement objectif », mesuré par le décalage entre le diplôme obtenu et le niveau de formation minimal exigé dans son corps d'appartenance (selon que l'agent est en catégorie C, B ou A). Sur le déclassement, voir aussi R. Kerjosse et N. Rémila, « La trajectoire professionnelle des agents de la fonction publique d'État », art. cité.
2. M. Cartier et R. Le Saout, *Le Salariat à statut, op. cit.*

Les salaires dans la fonction publique : la grande transformation

Les salaires dans le public et dans le privé

La rémunération dans la fonction publique a son propre vocabulaire : on ne parle pas, en toute rigueur, de « salaire », mais de « traitement » – le « traitement indiciaire » désignant le salaire de base (c'est-à-dire hors primes) – et « d'indemnités », ou encore de « régime indemnitaire », pour évoquer les compléments et primes. Cette différence de terminologie renvoie à des règles de rémunération spécifiques, et plus fondamentalement encore à une différence de nature radicale : alors que le salaire est un prix sur un marché dans le cadre d'une relation contractuelle portant sur la vente d'un service (le travail), le « traitement » est en quelque sorte un attribut du statut du fonctionnaire qui se met à la disposition de l'État. Dans la logique d'une fonction publique de carrière, il est attaché au grade au sein du corps qu'a intégré l'agent[1], et non pas à la fonction que celui-ci exerce – en d'autres termes, à grade et échelon donnés, le « traitement indiciaire » est le même, quelle que soit la fonction exercée. Les primes et indemnités, quant à elles, peuvent dépendre de la fonction, et peuvent être très variables selon l'activité exercée et l'administration de rattachement. La part des primes dans la rémunération brute totale des agents peut ainsi varier de 5 % pour les professeurs des écoles jusqu'à 47 % pour les corps de catégorie A + relevant des emplois à la décision du gouvernement (encadrement et direction)[2].

La rémunération mensuelle moyenne (incluant toutes les primes) est plus élevée dans la fonction publique d'État et dans les établissements

1. Chaque corps (par exemple professeur des universités) contient généralement plusieurs « grades » (par exemple 2e classe, 1re classe, classe exceptionnelle) ; au sein de chaque grade, les « échelons » désignent les différents niveaux de salaire.
2. DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2013.

publics de santé que dans le secteur privé et semi-public – alors qu'elle est assez nettement inférieure dans la fonction publique territoriale[1]. Ces écarts sont très largement dus aux différences de structure par qualification[2].

Qu'en est-il alors toutes choses égales par ailleurs – c'est-à-dire à composition identique en termes d'âge, de genre, de qualification ? Il semble exister, en bas de la hiérarchie des qualifications, un avantage salarial à travailler dans la fonction publique, surtout pour les femmes, mais cet avantage diminue progressivement quand on s'élève dans la hiérarchie, et se transforme même en pénalité pour les hommes les plus qualifiés[3].

Si on en reste simplement aux salaires mensuels moyens (des salariés à temps complet), le différentiel public-privé a fluctué de façon importante au cours des dernières années en fonction des évolutions de la politique salariale de l'État mais aussi des fluctuations de la conjoncture économique. Ainsi les salaires dans la fonction publique d'État ont progressé nettement moins vite que dans le privé du début des années 1980 jusqu'au début des années 1990, alors que l'écart s'est inversé durant le fort ralentissement conjoncturel qui a suivi la crise de 1993. À partir de la fin des années 1990, les salaires du public marquent de nouveau le pas et une légère inversion de tendance s'opère depuis la crise entamée en 2008-2009 (Figure 1.2).

---

1. Ainsi, en 2011, la rémunération nette mensuelle en équivalent temps plein annualisé s'élevait à 2 434 euros dans la FPE (ministères et établissements publics), 2 208 euros dans le secteur hospitalier public, 2 130 euros dans le secteur privé et semi-public (iy compris entreprises publiques), et 1 823 € dans la FPT (DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, *ibid.*).

2. Plus de 75 % des salariés de la FPT sont des personnels de catégorie C, contre moins de 25 % dans la FPE.

3. Voir J. Pouget, « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaison salariale », in *Les Salaires en France*, Paris, Insee, 2005 ; C. Lucifora et D. Meurs, « The public sector pay gap in France, Great-Britain and Italy », *Review of Income and Wealth*, 1, 2006, p. 43-59.



Figure 1.2 – Évolution du rapport entre salaire moyen dans la FPE (ministères) et salaire moyen dans le secteur privé.

Lecture : en 1990, le salaire mensuel moyen des salariés à temps complet était, dans la FPE, 1,11 plus élevé que dans le secteur privé.
Source : DGAFP. Il s'agit des salaires mensuels nets moyens (primes incluses).

Le décrochage progressif des salaires du public

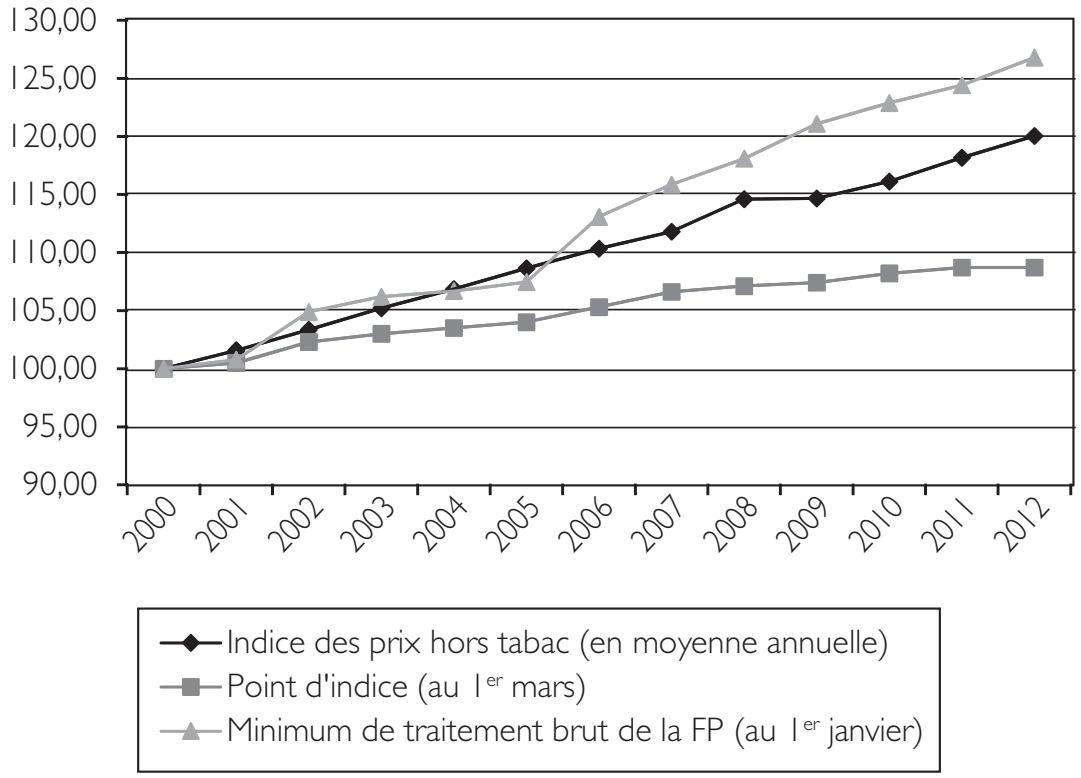
Pour comprendre l'évolution du niveau des salaires dans la fonction publique au cours du temps, il faut saisir les modalités de leur détermination. Comme l'indique le terme de « traitement indiciaire », le salaire de base de tous les fonctionnaires est déterminé par le niveau d'indice dans la grille indiciaire, dite grille de la fonction publique. L'unité de base en est le « point d'indice ». La valeur de ce dernier détermine directement le niveau de salaire (hors primes). Ainsi, début 2013, le point d'indice s'élevait (en valeur mensuelle) à 4,63 euros – ce qui signifie par exemple que le salaire mensuel brut de base d'un fonctionnaire à l'indice 400 s'élevait à 1 852 euros par mois (soit 400 × 4,63 euros).

Il découle de ce système qu'une augmentation de salaire de base ne peut provenir que de trois sources : une mesure générale de

revalorisation du point d'indice ; une mesure catégorielle consistant à ajouter des « points d'indice » à certains échelons et/de certains grades et/de certains corps ; et enfin un changement d'échelon (ou de grade ou de corps) permettant d'atteindre un indice supérieur de salaire, suite à une progression de carrière liée à l'ancienneté ou à une promotion (l'« effet de carrière », renvoyant au « glissement vieillesse technicité », soit « GVT »).

Depuis 1983, le point d'indice n'est plus indexé sur l'inflation – et sa valeur réelle n'a pratiquement pas cessé de baisser depuis lors. Le décrochage est nettement visible sur la période récente : alors que les prix augmentaient en moyenne de 21 % entre 2000 et 2011, le point d'indice ne progressait que de 9 % sur la même période (ayant même été gelé à partir de juillet 2010). Les conséquences potentiellement négatives sont limitées pour les plus bas salaires par leur indexation de fait sur le smic, le « minimum de traitement de la fonction publique » ne pouvant être inférieur à ce dernier[1], qui, lui, a progressé plus vite que l'inflation (Figure 1.3).

1. Au début des années 1980, un arrêt du Conseil d'État a statué que la rémunération minimale dans la fonction publique ne pouvait pas être inférieure au smic. L'État a décidé que ce dernier servirait de plancher pour le traitement indiciaire. Dans les faits, depuis le milieu des années 1990, le minimum de traitement indiciaire est égal au montant du smic mensuel. Chaque fois que ce dernier augmente, il faut donc ajouter des points d'indice aux premiers niveaux de la grille indiciaire pour faire correspondre les niveaux d'indice à la nouvelle valeur du smic. Les augmentations successives du smic de juillet 2012 et janvier 2013 ont ainsi fait passer l'indice minimal (c'est-à-dire du premier échelon premier grade de la catégorie C) de 302, début 2012, à 309, début 2013. Notons que, outre l'attribution de points d'indice, le versement d'une indemnité différentielle est également possible pour transposer l'évolution du smic au minimum de traitement FP.



Source : Insee et DGAFP.

Figure 1.3 – Évolution du point d'indice, du minimum de traitement de la fonction publique et de l'indice des prix depuis 2000.

Cependant, pour saisir l'évolution de pouvoir d'achat des salariés de la fonction publique, il faut également prendre en compte l'évolution des primes. En effet, si l'on considère leur rémunération globale (c'est-à-dire y compris les indemnités), les salariés en place ont vu chaque année leur pouvoir d'achat progresser en moyenne, depuis la fin des années 1990 (Figure 1.4).

Mais il ne s'agit là que d'une moyenne, et certains agents en place ont vu leur rémunération diminuer en termes réels. Il s'agit en premier lieu de ceux qui n'ont pas connu d'avancement sur la période – ou un avancement insuffisant pour compenser l'inflation. Pour limiter ce phénomène, le gouvernement a mis en place, à partir de 2008, un nouveau dispositif, la « garantie individuelle de pouvoir d'achat » ou « GIPA ». Celle-ci a consisté à verser aux salariés qui ont vu leur traitement indiciaire progresser moins vite que l'inflation sur la période 2003-2007 la somme permettant

de compenser la perte de pouvoir d'achat correspondante. Ce mécanisme a été reconduit en 2009, mais, en 2010, il a été limité aux seuls agents qui avaient atteint l'échelon le plus élevé dans leur grade et qui donc ne pouvaient plus voir leur salaire progresser avec l'ancienneté. Cette limitation a cependant été supprimée à partir de 2011.

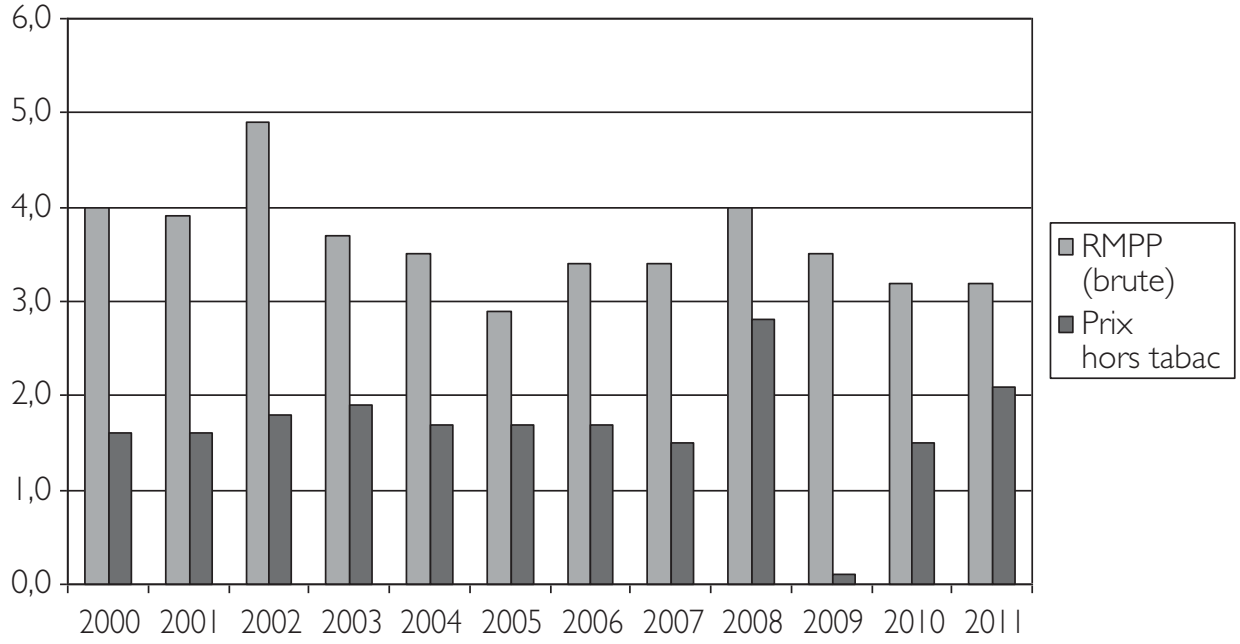


Figure 1.4 – Évolution annuelle (en moyenne) dans la FPE de la rémunération moyenne brute des personnes en place (RMPP brute) et des prix à la consommation hors tabac (taux de croissance annuel en %).

Lecture : en 2010, les salariés déjà présents en 2009, ont vu leur rémunération totale (c'est-à-dire y compris les primes) augmenter en moyenne de 3,2 % par rapport à l'année précédente, alors que les prix à la consommation (hors tabac) progressaient de 1,5 %.

Source : DGAFP, *Rapport sur l'état de la fonction publique*, 2013. L'évolution de la rémunération des personnes en place (RMPP) retrace l'évolution de la feuille de paye des agents présents deux années consécutives en prenant en compte les mesures portant sur la valeur du point, les mesures statutaires et indemnitaires, ainsi que l'impact des mesures d'avancement individuel et des promotions (« glissement-vieillesse-technicité » positif) et les autres éléments susceptibles d'impacter la feuille de paye (une requalification des emplois par exemple). Elle constitue une moyenne. Par « personnes en place », on définit les agents ayant travaillé 24 mois consécutifs, avec la même quotité, chez le même employeur.

Même si l'effet a pu être atténué pour certaines catégories grâce à des mesures catégorielles de revalorisation (par l'ajout de point d'indice, le reclassement dans une catégorie supérieure, l'accélération de l'avancement)[1], au total, les salariés de la fonction publique, en termes de rémunération, se retrouvent depuis de nombreuses années, à devoir gravir un escalator qui descend, selon une métaphore plusieurs fois reprise. Seul l'avancement (à l'ancienneté ou par promotion) leur permet de voir leur pouvoir d'achat progresser ou de ne simplement pas s'éroder – la GIPA jouant en quelque sorte le rôle de « voiture-balai » pour une partie de ceux dont l'avancement n'est pas suffisant.

Les syndicats des salariés du public s'élèvent depuis de nombreuses années contre cet état de fait. Selon un responsable de l'un d'entre eux, se fonder sur « l'effet de carrière » pour assurer la progression du pouvoir d'achat ou simplement son maintien est un véritable « déni du droit à la carrière[2] ».

Le tassement des carrières et la compression de la hiérarchie des salaires à l'entrée

La baisse de la valeur du point d'indice en termes réels et l'indexation du minimum de traitement sur le smic ont eu des effets importants sur les différentiels de rémunération au sein de la fonction publique.

---

1. Sur la période postérieure à 2007, ces mesures ont été en grande partie financées dans la fonction public d'État par les économies dégagées par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux – le gouvernement Fillon s'étant engagé à reverser la moitié des économies réalisées aux salariés en place, l'autre moitié devant être consacrée à la réduction du déficit.

2. Dans le même ordre d'idée, pour B. Bouzidi, R. Gary-Bobo et T. Jaaidane, « utiliser le GVT pour masquer la dévalorisation des carrières s'apparente à un seigneuriage, et même à une renégociation unilatérale de la dette vis-à-vis des agents » (« Les traitements des enseignants français, 1960-2004 : la voie de la démoralisation ? », *Revue d'économie politique*, 117, 3, 2007, p. 323-363).

On a assisté d'abord à un fort tassement de la grille indiciaire des premiers grades des corps en catégorie C. Ainsi, alors qu'en 2003, un employé dans le grade le plus bas avec dix ans d'ancienneté (ayant connu l'avancement le plus rapide, mais sans changement de grade) avait un salaire de base de 14,1 % supérieur à celui d'un nouvel entrant, dix ans plus tard, en 2013, le différentiel avait fondu pour atteindre seulement 1,9 %[1]. La hausse du smic s'est traduite en effet par une hausse du salaire d'entrée, mais sans se répercuter de façon proportionnelle sur le reste de la grille indiciaire. L'écart de progression de salaire à l'ancienneté avec les catégories plus qualifiées (A), qui était déjà important, n'a fait que s'accroître au cours du temps[2].

Mais, en même temps, les salariés du bas de la hiérarchie des catégories C ont connu, sur la même période, un gain de pouvoir d'achat du salaire à l'entrée de l'ordre de 7,4 %, alors que tous les grades et corps dont le salaire d'entrée est resté supérieur au smic durant la même période, et n'a pas été valorisé par un ajout de points d'indice, ont vu le pouvoir d'achat de leurs différents échelons de salaire baisser de plus de 8 %. Il en a résulté un fort tassement de la hiérarchie des salaires en début de carrières entre niveaux de qualification. En 2013, un débutant au premier grade de la catégorie B (indice 314) ne gagnait que 23 euros (brut) par mois de plus qu'un débutant dans le premier grade de la catégorie C, lui-même au niveau du smic (correspondant à l'indice 309) – soit un différentiel inférieur à 2 %[3].

---

1. Ces chiffres sont obtenus en comparant les grilles salariales en 2003 et 2013 des « adjoints administratifs » 2e classe.

2. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, un « administrateur » de la fonction publique territoriale (corps de catégorie A) avec dix ans de carrière (et ayant eu aussi l'avancement le plus rapide, sans changer de grade) gagne en 2013 comme en 2003 à peu près 62 % de plus (en salaire de base) qu'un administrateur débutant.

3. Pour reprendre l'exemple de l'administrateur dans la fonction publique territoriale, en 2003, son salaire d'entrée était de 72 % plus élevé que celui d'un adjoint administratif débutant (catégorie C) ; la différence s'était réduite à 46 % en 2013.

Au total, on comprend que les sources potentielles de frustration salariale sont fortes, liées à l'important tassement des différentiels de salaire selon l'ancienneté au bas de la hiérarchie, et à la forte dévalorisation relative des salaires à l'entrée dans les catégories plus élevées, l'écart de salaire avec le premier grade de la catégorie C (et donc avec le smic) s'étant fortement réduit.

Vers une diversification et une plus forte individualisation de la rémunération ?

L'abandon de la politique « du point d'indice » marque en fait une rupture importante : c'est désormais de plus en plus au niveau catégoriel que s'opère la politique salariale, par des revalorisations indiciaires – comme pour les infirmières et les enseignants débutants dans les années récentes – ou par des modifications du régime indemnitaire.

Outre le souci de renforcer l'attractivité de certaines professions, les évolutions récentes de la politique salariale de l'État reflètent aussi la recherche d'une plus grande fluidité (en termes de mobilité interne à la fonction publique), ainsi que celle d'une plus forte incitation. C'est la poursuite de ce double objectif qui a justifié l'introduction, en 2009, de la « prime de fonction et de résultats » (PFR). Celle-ci, qui devait à terme devenir la base du régime indemnitaire de l'ensemble des fonctionnaires, avait d'abord pour but de le simplifier en fixant une prime unifiée dépendant seulement du type de fonction exercée. Mais elle comportait aussi une partie variable, qui dépendait des performances de l'agent telles qu'elles sont évaluées par son supérieur hiérarchique. Elle marquait une évolution potentielle vers une plus grande individualisation des rémunérations. Il faut noter que la PFR n'était encore que très peu mise en œuvre au moment du passage de l'enquête « SalSa », mais l'annonce de sa généralisation progressive avait été faite. Par la suite, le gouvernement élu en 2012 a décidé d'abroger la PFR. Un nouveau dispositif indemnitaire devait être mis en place avant la fin 2013.

Enfin, il est un autre élément qui peut pousser à terme vers une plus grande différenciation des rémunérations au sein du service public. Suite aux lois de 2005 et 2012 visant à résorber la précarité (voir *supra*), mais aussi du fait du nombre croissant d'établissements publics sous statut dérogatoire qui leur permet de recruter directement en CDI[1], on assiste à l'accroissement du nombre de salariés « permanents » de la fonction publique qui ne sont pas fonctionnaires, et donc échappent en grande partie aux règles communes de rémunération (traitements indiciaires et régimes indemnitaires). Ira-t-on vers une harmonisation des conditions de rémunération ou, au contraire, ces statuts seront-ils utilisés pour contourner ces règles ?

1. Il faut cependant noter que le nombre d'établissements (Épa, cf. *supra*) concernés par la dérogation a surtout progressé entre le moment de la création du statut (1984) et la fin des années 1990. Sur la période on est passé de 18 à 55 établissements. Depuis, peu de nouveaux établissements se sont ajoutés – mais il faut rajouter les universités et organismes de recherche, cf. *supra*.

2
Du proche au général, du concret à l'abstrait : la formation des opinions sur les salaires

Résumé

Avant d'analyser les réponses des enquêtés, il convient de se demander s'ils ont une opinion concernant les questions élaborées par les chercheurs. Il faut pour cela analyser le taux de non-réponse aux questions de jugement et de satisfaction. Il ressort que ce taux augmente sensiblement quand on passe des questions concrètes aux questions plus abstraites ; et cela d'autant plus que l'on descend dans l'échelle sociale. La formation d'une opinion est d'autant plus probable que la question touche la personne elle-même, fait référence à un univers familier plutôt qu'à un univers lointain ou trop général, ou renvoie à des processus concrets à l'œuvre dans son milieu de travail. La répartition des non-réponses observées dans l'enquête concorde mal avec l'hypothèse selon laquelle les gens posséderaient une conception abstraite de la justice salariale et l'appliqueraient à ces cas particuliers. Elle conforte plutôt l'idée selon laquelle la formation des sentiments de justice n'est pas séparable de l'action dans un contexte – milieu de vie ou lieu de travail – concret.

Il est tentant pour le chercheur de penser que les questions qui le passionnent intéressent tout le monde. Mais avant de chercher à connaître l'opinion d'une personne sur telle ou telle question, il faut se demander si elle a une opinion[1].

1. P. Bourdieu, « L'opinion publique n'existe pas », *Les Temps modernes*, 318, janvier 1973, p. 1292-1309.

D'autant que n'avoir pas d'opinion est aussi une façon de se positionner qui peut peser sur les rapports politiques. Par exemple, les catégories les moins favorisées, ou encore les jeunes, participent moins aux votes, et ce « cens caché[1] » influence les résultats électoraux.

Cependant, il faut également prendre garde que l'« on peut demander n'importe quoi à n'importe qui, et n'importe qui a presque toujours assez de bonne volonté pour répondre n'importe quoi à n'importe quelle question[2] ». C'est pourquoi les enquêteurs de l'enquête « SalSa » avaient pour consigne de ne pas forcer les réponses et de noter l'absence d'opinion claire des personnes qui hésitaient à choisir parmi les réponses proposées.

Notons tout de même que l'absence d'opinion est, elle aussi, sujette à de potentielles erreurs de mesure, notamment lorsque les entretiens se déroulent dans des conditions difficiles : l'enquêté peut être préoccupé ou distrait, l'enquêteur trop pressé et l'attention flottante si des enfants jouent dans la pièce ou si la télévision est allumée. Il se peut également que les personnes enquêtées (ou parfois les enquêteurs) ne soient pas convaincus du bien-fondé de l'enquête et se montrent de ce fait négligents. Les enquêtés peuvent également craindre que leurs réponses ne soient pas traitées de façon vraiment confidentielle et hésiter à s'exprimer librement. Les non-réponses ne sont donc pas toujours le signe d'une absence d'opinion.

Des non-réponses significatives

Dans le cas de l'enquête « SalSa », on a de bonnes raisons de penser que les non-réponses traduisent bien l'absence d'opinion sur les problèmes évoqués. Tout d'abord, l'enquête a été globalement bien acceptée. Ainsi pour « SalSa Entreprises », sur l'ensemble des personnes qui ont pu être

1. D. Gaxie, *Le Cens caché*, Paris, Le Seuil, 1978.
2. P. Bourdieu, J.-C. Chamboredon et J.-C. Passeron, *Le Métier de sociologue*, Paris, Mouton, 1968.

contactées par les enquêteurs de l'Insee, seulement 15 % ont refusé de participer. Même en comptant comme des refus les personnes injoignables, le taux de refus ne dépasse pas 22 %, ce qui est peu pour une enquête facultative. Ensuite, ceux – la très grande majorité donc – qui ont répondu à l'enquête, l'ont fait sérieusement[1]. 98 % des enquêtés ont réussi à estimer une moyenne de leur durée hebdomadaire de travail. Les enquêtés se sont également montrés confiants : la question sur le montant du salaire n'a attiré que 4 % de non-réponses[2] et la question relative à la religion[3], pourtant présentée comme facultative, 7 %. Enfin, la question[4] « Ce que vous faites dans votre travail vous plaît-il ? » a recueilli moins de 1 % de non-réponses.

---

1. Dans ce chapitre, les chiffres sont calculés sur le champ géographique de la première vague (« Salsa Entreprises », cf. Annexe méthodologique, *infra*, p. 224) : les régions Alsace, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Pays-de-Loire, Picardie et Rhône-Alpes, ainsi que le département de l'Essonne. Sauf indication contraire, on a vérifié que les deux vagues n'aboutissaient pas, sur leur champ commun (les collectivités territoriales et hospitalières), à des niveaux de non-réponses imposant des interprétations divergentes, même si des variations très nettes sont observées.
2. Les non-réponses concernant le montant du salaire paraissent sensiblement plus élevées dans l'enquête réalisée par la Sofres que dans celle réalisée par l'Insee.
3. Cette question n'était posée que dans la vague Insee de l'enquête (« SalSa Entreprises »).
4. Il s'agit d'une question subjective, mais ce n'est pas à proprement parler une question d'opinion et elle ne pose pas les mêmes problèmes que les questions d'opinion. Certes, la réponse à la question « Ce que vous faites dans votre travail vous plaît-il ? » est tributaire du sens accordé à « plaire ». Mais cette difficulté est inhérente au langage et elle peut se rencontrer à propos de questions dites objectives : « rechercher un emploi » n'a pas toujours une signification claire, la « résidence principale » non plus… Et chacun éprouve, ou pas, du plaisir dans son travail. Au contraire, bien des gens n'ont probablement rien à répondre à une question d'opinion telle que « Pensez-vous que le travail soit, d'une manière générale, une activité plaisante ? »

Pour étudier la propension à avoir une opinion à des questions d'opinion, nous nous restreignons délibérément dans l'analyse qui suit à une population qui n'est pas encline aux non-réponses tant qu'on leur pose des questions plutôt objectives : celle des salariés qui ont répondu aux questions factuelles concernant leur année de naissance, leur diplôme, la date de leur entrée dans leur entreprise ou leur administration, leur profession, leur horaire habituel de travail et leur salaire ainsi qu'aux deux questions concernant l'agrément de leur travail et leur rythme de travail.

Les gens n'éprouvent pas de difficulté à dire s'ils sont satisfaits de leur salaire ou de leur travail. Seules 1 % des personnes interrogées ont du mal à dire si leur salaire suffit à leurs besoins ou si elles sont satisfaites de ce salaire. De même, entre 1 % et 3 % des enquêtés s'abstiennent d'indiquer s'ils ont participé à une action collective, réclamé une augmentation à leur supérieur hiérarchique, limité leur effort parce qu'ils n'étaient pas satisfaits de leur salaire, ou s'ils se sont beaucoup impliqués dans leur travail parce qu'ils étaient motivés par leur salaire. Il n'y a donc aucune trace d'une volonté de dissimulation de la part des enquêtés.

Presque tout le monde a une opinion sur sa situation personnelle

Les opinions relatives aux salaires enregistrent des taux de non-réponse extraordinairement différenciés, puisqu'ils varient de 2 % à 31 % selon les questions. Presque tout le monde a une opinion sur sa situation personnelle. En revanche, beaucoup n'ont pas d'avis lorsque les questions portent sur des univers socialement éloignés ou sont formulées en termes abstraits.

Il n'y a guère plus de 2 % des salariés pour n'avoir pas d'opinion sur une question qui les concerne personnellement comme : « Vous, personnellement, si vous faites un plus gros effort au travail, est-ce que cela vous permet de gagner plus : oui/ oui, mais pas en proportion/

non ? » Dans de nombreux cas, la réponse à cette question relève d'une opinion relative à une situation hypothétique. Elle met en jeu l'évaluation de la proportionnalité entre effort et récompense, notion qui suppose l'adhésion à des conventions de mesure. Si cette opération est si répandue, c'est sans doute parce que la question de l'équilibre entre effort et rémunération renvoie à un besoin universel, celui de l'équilibre des dons et des contre-dons[1].

De même, 98 % des salariés expriment un avis lorsqu'on leur demande si la personne qui évalue leur travail le connaît bien, une question qui les touche de près[2]. La question « Considérez-vous que votre salaire est plutôt élevé, compte tenu de votre expérience professionnelle/ correspond bien à votre expérience professionnelle/ est plutôt faible compte tenu de votre expérience professionnelle ? » n'attire, elle aussi, que 2 % de non-réponses et la question de savoir si le salaire correspond à ce que la personne enquêtée apporte à son employeur 4 %. Manifestement, ces questions ne paraissent en rien artificielles aux salariés ; elles font partie de celles qu'ils se posent. En revanche, 9 % des salariés n'expriment pas d'opinion sur l'équivalence entre leur salaire et leur diplôme. Le taux de non-réponse à cette question est d'autant plus élevé que le diplôme est plus bas : il varie de 5 % pour les diplômés du supérieur à 26 % pour les sans-diplôme. Il est probable que certaines personnes peu diplômées se sentent gênées de relier la faiblesse de leur salaire à celle de leur niveau d'études. Peut-être aussi est-ce une opération relativement abstraite que de comparer son salaire et son niveau d'études, dans la mesure où cela

1. M. Mauss, « Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques », in M. Mauss, *Sociologie et anthropologie,* Paris, PUF, 1968 ; J. Siegrist *et al.*, « The measurement of effort-reward imbalance at work : European comparisons », *Social Science and Medicine*, vol. 58, 2004, p. 1483-1499.

2. M. Gollac et M. Bodier (dir.), *Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser*, Rapport pour le ministère du Travail, Paris, 2011.

suppose d'évaluer le salaire moyen associé à un niveau d'études ? De fait, même parmi les diplômés du supérieur, ceux qui n'expriment pas d'opinion sur l'équivalence entre leur salaire et leur niveau d'études sont trois fois plus nombreux que ceux qui n'expriment pas d'opinion sur l'équivalence entre leur salaire et leur expérience.

Se situer dans un contexte plus large ne va pas de soi

De manière générale, les questions auxquelles il est difficile de répondre sans tenir compte peu ou prou du contexte attirent un taux de non-réponses non négligeable. Ainsi, une question sur le salaire que les enquêtés trouveraient normal de percevoir enregistre 5 % de non-réponses[1]. Les salariés définissent ce salaire « normal » à partir de leur situation personnelle (leurs compétences, leurs efforts, leurs besoins…), mais ils peuvent difficilement faire complètement abstraction de la distribution globale des salaires[2]. Le taux de non-réponse s'élève à 9 % quand on demande aux salariés si, « par rapport aux autres entreprises de leur secteur, ou aux autres administrations, leur entreprise ou administration paie plutôt bien/ est dans la moyenne/ paie plutôt mal » : bien que concrète et centrée sur la situation de la personne interrogée, cette question mobilise une connaissance du contexte que l'enquêté ne possède pas nécessairement. Ce taux s'élève à 13 % pour les salariés de la fonction publique, dont la grille de rémunération, fondée sur les corps et les grades, se transpose difficilement d'une administration à l'autre.

---

1. Pour autant que l'on puisse en juger sur leur champ commun (salariés des collectivités territoriales et hospitalières des zones géographiques enquêtées dans la première vague), la non-réponse à cette question parait nettement plus répandue dans la seconde vague (ic'est-à-dire « SalSa Fonction publique »), réalisée par la Sofres, que dans la première (« SalSa Entreprises »), réalisée par l'Insee.
2. De fait, ils en tiennent compte comme le montre le caractère assez réaliste des salaires jugés « normaux ».

Les questions sur les avantages ou les désavantages salariaux et de carrière ressentis par la personne enquêtée du fait de son sexe[1] recueillent respectivement 7 % et 9 % de non-réponses. Les hommes sont plus nombreux que les femmes à ne pas pouvoir, ou vouloir, répondre à ces questions, en particulier celle qui concerne les inégalités de chances de carrière. Enfin, les salariés du secteur privé, à l'exception des PME, produisent globalement moins de non-réponses que ceux du secteur public.

Se comparer à l'autre secteur

L'enquête demandait aux salariés du public si, par rapport aux salariés des entreprises privées, ils avaient le sentiment de gagner moins, plus ou autant, pour le même travail, la question symétrique étant posée aux salariés du privé. Les résultats sont assez contrastés, puisque 12 % des salariés de l'État et des collectivités territoriales n'ont pas répondu, contre 18 % des salariés des entreprises. Les enquêteurs avaient pour consigne de noter les personnes qui, spontanément, leur feraient part d'une difficulté de comparaison avec l'autre secteur (« personne ne fait le même métier dans le secteur public/privé »). Elles sont beaucoup plus nombreuses dans les entreprises que dans le public, de façon à peu près proportionnelle aux non-réponses. Une partie de celles-ci pourraient donc traduire la difficulté pratique de la comparaison et non l'absence d'intérêt pour cette démarche. Mais, inversement, il n'est pas exclu que déclarer que son emploi n'a pas d'équivalent dans l'autre secteur soit un moyen d'éviter de répondre à une question gênante : il est frappant de constater que les hommes, mieux payés, sont beaucoup plus nombreux que les femmes à déclarer

1. « En tant que femme, avez-vous le sentiment de gagner moins qu'un homme pour le même travail (gagner autant, gagner plus) ? » ; « En tant que femme, avez-vous le sentiment d'avoir eu autant de chance qu'un homme d'accéder à un emploi bien rémunéré (moins, plus) ? »

spontanément qu'aucune personne de l'autre sexe ne fait le même travail qu'eux et le même phénomène peut avoir joué pour les comparaisons entre secteurs.

Proximité, distance, abstraction

L'enquête « SalSa » comportait également des questions ne se rapportant pas à la situation personnelle des individus interrogés, telles que : « Combien devrait gagner par mois un PDG d'un grand groupe (par exemple L'Oréal, Total, Carrefour…) ? un ministre ? un cardiologue dans un hôpital ? un professeur dans un lycée ? une caissière de supermarché ? un ouvrier à la chaîne dans une usine automobile ? une star du football ? » Nombreux sont les enquêtés qui n'ont pas répondu à la question relative au salaire d'un PDG (23 %)[1]. Mais seulement 4 % des personnes interrogées n'ont pu indiquer ce que devrait gagner, selon eux, une caissière et 5 % un ouvrier à la chaîne. Les ouvriers non qualifiés sont presque deux fois plus nombreux que les cadres à ne pas proposer de salaire pour les PDG des firmes multinationales. Des écarts de non-réponse similaires s'observent à propos de ce que devrait gagner un ministre, un cardiologue ou un professeur. Au contraire, les ouvriers et les employés sont au moins aussi nombreux que les cadres à pouvoir dire ce que devrait gagner une caissière ou un ouvrier sur chaîne, ou encore ce que devrait être le montant du smic.

De nombreuses recherches ont montré que les personnes occupant les positions les plus hautes sur l'échelle sociale se sentent plus autorisées

1. Pour autant que l'on puisse en juger sur leur champ commun (salariés des collectivités territoriales et hospitalières des zones géographiques enquêtées dans la première vague), la non-réponse à cette question parait nettement plus répandue dans la seconde vague (« SalSa Fonction publique »), réalisée par la Sofres, que dans la première (« SalSa Entreprises »), réalisée par l'Insee. Ceci vaut également pour les questions analogues relatives à d'autres professions, mais pas pour la question relative à ce que devrait être le smic.

à avoir une opinion sur ce que devrait être la société. L'assurance des cadres est illustrée par la faible proportion de ceux qui ne donnent pas de réponse à une question sur la valeur réelle du smic (« Pouvez-vous m'indiquer combien gagne par mois, en net, un salarié payé au salaire minimum [le smic] travaillant à plein-temps ?) : 7 % de non-réponse chez les cadres contre 17 % chez les ouvriers. Mais 33 % des cadres donnent une réponse clairement erronée, s'écartant de plus de 10 % de la valeur réelle du smic au moment de l'enquête (la plupart du temps, l'erreur consiste à estimer le smic à une valeur bien supérieure à sa valeur réelle). À l'opposé, seuls 16 % des ouvriers non qualifiés donnent une valeur clairement erronée (ici encore en général une valeur trop haute). En fin de compte, la proportion de cadres capables d'indiquer la valeur du smic à 10 % près est inférieure à celle des ouvriers non qualifiés : 60 % contre 66 %.

Poser une question en termes abstraits est une autre façon de s'éloigner de la situation concrète de la personne interrogée. Dans l'enquête « SalSa », on demandait : « Dans votre milieu de travail, trouvez-vous que les écarts de salaire liés à l'ancienneté sont trop importants/ pas assez importants/ comme il faut ? Ceux liés aux diplômes ? Ceux liés à la position hiérarchique ? Les écarts de salaire liés aux compétences personnelles ? Ceux liés aux efforts réalisés ? Ceux liés aux résultats obtenus ? » (voir chap. 7). Ces questions suscitent beaucoup de non-réponses : de 22 % pour les efforts à 34 % pour la position hiérarchique[1]. Prendre position sur les critères de différenciation des salaires, même au sein de son milieu professionnel, n'est manifestement pas une démarche universelle. Certes, la rédaction de la question peut être critiquée. Mais toute formulation

1. Pour toutes ces questions, pour autant que l'on puisse en juger sur leur champ commun (salariés des collectivités territoriales et hospitalières des zones géographiques enquêtées dans la première vague, la non-réponse à cette question paraît nettement moins répandue dans la seconde vague, réalisée par la Sofres, que dans la première, réalisée par l'Insee.

soulèverait ses propres problèmes. Par exemple, demander quels salaires devraient être augmentés en priorité ou quels salaires devraient être, en cas de nécessité, diminués en priorité, risquerait de susciter des réponses non symétriques (l'hypothèse de la diminution de certains salaires pouvant même créer des réticences). En outre, l'hypothèse d'une augmentation des salaires est très inégalement probable selon les cas, ce qui rend difficile la comparaison des réponses. Demander quels critères devraient être les plus importants pose implicitement le problème de la mesure de cette importance : faudrait-il, par exemple, considérer la part de variance des salaires expliquée par le diplôme, ce qui est difficile et abstrait[1] ou bien l'écart entre les docteurs et ingénieurs sortis de grandes écoles d'une part et les sans-diplômes de l'autre, ce qui serait réducteur ? En réalité, aucune formulation ne saurait être totalement satisfaisante, ce qui montre que la question, bien qu'elle préoccupe les économistes et les sociologues et qu'elle ne laisse pas indifférents les acteurs politiques et sociaux (y compris la majorité des salariés qui ont répondu), ne se pose pas dans ces termes dans l'esprit de tous les salariés.

Le traitement pratique des critères de différenciation des salaires est d'ailleurs différent selon les milieux de travail. Plus un critère est utilisé en pratique dans un milieu professionnel, plus il est facile aux salariés de ce milieu de se prononcer à son sujet. Les salariés du secteur public ont moins de mal que ceux des entreprises à formuler un avis sur les écarts liés à l'ancienneté (21 % de non-réponses contre 28 % dans le privé), critère très utilisé dans la gestion des personnels de la fonction publique. Ils sont aussi un peu moins mal à l'aise pour juger des écarts liés au diplôme (27 % de non-réponses contre 32 %). À l'inverse, les taux de non-réponse aux questions relatives à la rémunération des compétences et des résultats obtenus sont bien plus élevés dans la fonction publique que dans les entreprises.

1. Sans parler de la variance des logarithmes, critère usuellement utilisé dans les études économétriques !

Dans les grandes entreprises, les taux de non-réponse sur les différences de salaire liés aux résultats sont nettement plus faibles (21 % contre 31 % en moyenne) : des procédures d'évaluation des résultats obtenus conditionnant peu ou prou la rémunération y sont mises en œuvre depuis longtemps. Enfin, en ce qui concerne l'appréciation globale des différences de salaire dans le milieu de travail de l'enquêté, les non-réponses sont plus fréquentes dans la fonction publique que dans les grandes entreprises, mais moins que dans les petites. Dans les grandes entreprises, il y a continuité entre fonctions et niveaux hiérarchiques ; l'idée d'une répartition statistique des salaires correspond à une réalité concrète. Dans les petites entreprises, elle est déconnectée des rapports réels. Ainsi, une femme de ménage travaillant dans un cabinet d'architectes, qui n'a pas répondu à la question, rapporte (lors d'un entretien complémentaire) qu'elle pourrait aisément regarder les feuilles de paie des membres du cabinet, qui traînent souvent sur les tables, mais qu'elle s'en abstient, non seulement par discrétion, mais aussi parce que, dit-elle, cela n'aurait pour elle aucun intérêt pratique : comparer son salaire à celui des architectes ne lui donnerait pas d'argument pour obtenir une augmentation.

Sentiment de justice et intérêt

Au total, l'examen des non-réponses aux questions de l'enquête « SalSa » suggère que la formation d'une opinion est d'autant plus probable que la question :

- touche la personne elle-même ;
- fait référence à un univers familier plutôt qu'à un univers lointain ou trop général ;
- renvoie à des processus concrets à l'œuvre dans le milieu de travail de la personne.

La disponibilité des informations nécessaires pour se forger une opinion paraît jouer un rôle important, mais il est difficile de distinguer les cas où

c'est cette disponibilité qui conditionne l'intérêt pour la question, des cas où c'est l'intérêt pour un problème qui motive la recherche et l'obtention d'information. Au total, la répartition des non-réponses observées dans l'enquête concorde mal avec l'hypothèse selon laquelle les gens posséderaient une conception abstraite de la justice salariale et l'appliqueraient à ces cas particuliers[1]. Elle conforte plutôt l'idée selon laquelle la formation des sentiments de justice n'est pas séparable de l'action dans un milieu de vie concret. Cela est d'autant plus vrai que l'on descend dans la hiérarchie des diplômes et des catégories socioprofessionnelles.

Tableau 2.1 – Taux de non-réponse aux questions d'opinion de l'enquête « SalSa »

Questions	Taux de non-réponse (%)
Avis sur les écarts de salaire liés à la position hiérarchique	34
Avis sur les écarts de salaire liés au diplôme	31
Avis sur les écarts de salaire liés aux résultats	31
Avis sur les écarts de salaire liés aux compétences	26
Avis sur les écarts de salaire liés à l'ancienneté	26
Avis sur les écarts de salaire dans le milieu professionnel	24
Ce que devrait gagner un PDG de multinationale	23
Avis sur les écarts de salaire liés aux efforts	22
Ce que devrait gagner un ministre	18
Être dans le public ou dans le privé donne un avantage salarial	17

1. Elle n'est cependant pas contradictoire avec l'idée que les personnes auraient accès à plusieurs registres de justice, qu'ils mobiliseraient, ou non, selon les circonstances ; sur ces points, voir L. Boltanski et L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991 ; F. Dubet, *Injustices. L'expérience des inégalités au travail*, Paris, Le Seuil, 2006.

Questions	Taux de non-réponse (%)
Ce que devrait gagner un footballeur	17
Ce que devrait gagner un cardiologue	15
Discrimination salariale liée à l'origine nationale	13
Ce que devrait valoir le smic	11
Discrimination dans la carrière liée à l'origine nationale	11
L'employeur paie bien	9
Correspondance salaire/diplôme	9
Discrimination dans la carrière liée au sexe	9
Ce que devrait gagner un professeur de collège	8
Discrimination salariale liée au sexe	7
Ce que devrait gagner un ouvrier à la chaîne	5
Quel salaire la personne trouverait normal de gagner	5
Correspondance salaire/apport pour l'employeur	4
Ce que devrait gagner une caissière	4
Correspondance salaire/expérience	2
Ce que faire un effort supplémentaire rapporterait	2
Salaire suffisant/besoins	1
Salaire satisfaisant	1

Champ : salariés des régions Alsace, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Pays-de-Loire, Picardie et Rhône-Alpes, plus l'Essonne. Combinaison des vagues Insee-2009 et Sofres-2011.

3
« Êtes-vous plutôt satisfait de votre salaire et pourquoi ? » : les mots pour le dire

Résumé

Après avoir demandé aux personnes interrogées si elles étaient ou non satisfaites de leur salaire, il leur était proposé de répondre en toute liberté avec leurs propres mots à la question « Pourquoi ? ». C'est d'abord au travail concret effectué que se réfèrent les ouvriers, à ses contraintes temporelles, à ses conditions de travail, à la fatigue des corps ainsi qu'au coût de la vie. Les cadres se réfèrent à d'autres paramètres qui relèvent d'une conception moins directement liée aux contraintes immédiates de leur propre travail. Le salaire est ici évalué à partir de références plus abstraites (la conjoncture, le marché, les autres branches) et en fonction des qualités personnelles du salarié. Ces différences transcendent les différences de genre. La distinction entre salariés des entreprises et salariés de la fonction publique est forte. Les fonctionnaires font de l'équivalence entre niveau de rémunération et niveau de diplôme un critère majeur de l'évaluation de leur salaire. Plus mécontents que leurs homologues des entreprises de leur rémunération, ils se réfèrent aux salaires versés dans le privé pour déplorer la dégradation de leur statut et de leurs revenus.

De quoi se plaint au juste un salarié qui s'estime mal payé ? De ne pas disposer chaque mois d'assez d'argent pour payer ses charges (loyer, gaz, électricité, téléphone…) ainsi que ses dépenses de base (nourriture, habillement, etc.) ? De ne pas pouvoir partir en vacances ? De ne pas voir reconnus à leur juste valeur par l'employeur ses qualités personnelles, son

diplôme, ses qualifications, son expérience, son ancienneté ? De l'écart entre les bénéfices que son travail apporte à l'entreprise et la faible rémunération qui lui est accordée ? Nombreuses sont les raisons d'être insatisfait (ou satisfait) du montant de son salaire. Chacune se réfère à des critères particuliers, mais ces critères sont très variables selon les catégories de salariés, le montant du salaire et… les circonstances. Afin d'y voir plus clair, une question ouverte a été posée au cours de l'enquête. Après avoir demandé aux personnes interrogées si elles étaient ou non satisfaites de leur salaire, il leur était proposé de répondre en toute liberté avec leurs propres mots à la question « Pourquoi ? ». Le dépouillement des réponses à cette question ouverte permet d'approcher les différents registres et critères auxquels se réfèrent spontanément les salariés pour apprécier leur propre salaire. Cet ensemble de réponses est riche et divers, une part infime des personnes interrogées ayant refusé d'y répondre (moins de 1 %). Les deux vagues d'enquête confondues, ce sont ainsi plus de 6 000 salariés qui se sont exprimés. Plus que l'âge ou le genre, la catégorie sociale et le secteur d'activité – public ou privé – constituent les variables les plus clivantes.

C'est trop juste !

Les motifs de satisfaction et d'insatisfaction invoqués par les salariés dans l'enquête ont le grand mérite d'expliciter les différents critères d'évaluation qu'ils mobilisent. Surprise : le terme « justice » n'apparaît dans aucune des réponses exprimées. C'était également le cas dans les entretiens réalisés après l'enquête par questionnaire. Le constat peut surprendre car c'est bien en termes d'équivalence entre la valeur d'un critère retenu – le niveau de diplôme, la quantité de travail, l'intensité d'un investissement, le coût de la vie… – et le montant du salaire perçu que les salariés apprécient leur salaire. Mais plutôt que le recours à des catégories morales (le juste ou l'injuste) ils préfèrent des registres d'appréciation plus modestes, plus

neutres, tels que « correct », « convenable », « qui convient », « raisonnable » quand ils sont satisfaits, et « insuffisants » quand ils sont insatisfaits.

C'est donc sur un mode indirect que les critères de justice mobilisés dans l'évaluation peuvent être approchés. L'adjectif « juste » figure à quarante-quatre reprises dans le corpus, mais il se réfère seulement neuf fois à la justice comme valeur morale, dans l'expression « je suis (ou ne suis pas) payé à ma juste valeur ». Un salaire juste est alors celui qui reconnaît à son juste prix la valeur du salarié ou du travail qu'il fournit. Dans la grande majorité des cas, l'adjectif « juste » est employé comme une unité de temps (je viens *tout juste* d'être augmenté) ou une unité de mesure exprimant que le salaire est tout « juste » suffisant (c'est *un peu juste* pour le travail que je fais).

Il en va du juste et de l'injuste comme d'un autre terme très attendu, compte tenu du grand usage qui en est fait dans les débats politiques et médiatiques sur les salaires : le mérite. Le substantif « mérite » n'apparaît comme tel que huit fois dans l'ensemble du corpus. Les apparitions du verbe « mériter » sont elles aussi très modestes : elles se limitent à quarante-trois occurrences dans l'ensemble du corpus, « je mérite plus », « je mérite mieux ».

Ce n'est donc pas sous l'angle des catégories morales attendues, la justice ou le mérite, que les salariés évaluent leur salaire. Ils se réfèrent à des critères beaucoup plus concrets. Posée après que les personnes interrogées se soient déclarées « très satisfaites », « plutôt satisfaites », « plutôt mécontentes » ou « très mécontentes », la question « pourquoi ? » incitait les personnes salariées à argumenter en énonçant un ou plusieurs critères de satisfaction ou d'insatisfaction. De fait, l'expression la plus fréquente rencontrée dans leurs réponses, « par rapport à », exprime la volonté de situer son salaire de façon relative « par rapport à » une ou plusieurs grandeurs de référence, jugées fondamentales par le salarié. Que l'appréciation soit positive ou négative, les grandeurs invoquées sont très diverses, mais toujours concrètes.

On peut à grands traits distinguer une petite dizaine de *domaines de référence* retenus par les salariés interrogés. Chacun de ces domaines de référence se subdivisant à son tour en plusieurs modalités.

Le travail

– Par rapport à ma fonction.
– Par rapport au travail fourni.
– Par rapport aux horaires.
– Par rapport aux responsabilités.
– Par rapport aux conditions de travail.
– Par rapport à l'effort.

Le coût de la vie

– Par rapport au coût de la vie.
– Par rapport à mes besoins.
– Par rapport au pouvoir d'achat.

Les propriétés personnelles du salarié

– Par rapport à mes diplômes, à mes compétences.
– Par rapport à mes qualifications « Bac pro vente ».
– Par rapport à mon handicap.
– Par rapport à mon expérience et mes compétences.
– Par rapport à ce que j'apporte à l'entreprise.

La carrière et l'évolution du salaire dans le temps

– Par rapport à l'ancienneté.
– Par rapport à mon évolution dans l'entreprise sur les deux dernières années.
– Par rapport à la fin de carrière.
– Par rapport à la retraite (trop de primes).
– Par rapport au salaire antérieur dans un autre établissement.

Les rémunérations d'autres catégories de salariés

– Par rapport au privé.
– Par rapport aux salaires anglais, on est à 20 à 30 % en moins pour le même type de travail.
– Par rapport à d'autres personnes qui ont de l'ancienneté.

– Par rapport à certains qui ont moins de responsabilité.
– Par rapport aux caissières.
– Par rapport aux aides-soignantes travaillant dans le privé.
– Par rapport aux cadres hommes de l'agence.
– Par rapport à un temps complet dans le privé.
– Par rapport aux femmes en général.
– Par rapport aux hommes.
– Par rapport aux jeunes.
– Par rapport à des personnes plus jeunes.

Un indicateur institutionnel
– Par rapport au smic.
– Par rapport à la convention collective des charcutiers.
– Par rapport à la grille de salaire.
– Par rapport à la convention collective.

La conjoncture extérieure
– Par rapport à ce que l'on voit au niveau de l'économie.
– Par rapport au marché et à la crise dans l'emploi.
– Par rapport à ce que j'ai vu sur internet.

Ces *domaines objectifs de référence* sont divers, mais, au sein de chacun d'eux, les salariés font appel à des *critères subjectifs d'évaluation* qui leur permettent de juger si leur salaire est ou non satisfaisant. On passe alors du « par rapport à » au « compte tenu de ». Le « par rapport à » désigne un domaine extérieur au salarié lui-même, un contexte environnemental qui sert de repère extérieur objectif pour une comparaison avec son propre salaire. Le « compte tenu de » renvoie, lui, à des propriétés personnelles du salarié (mes besoins, mes diplômes, mon travail, ma carrière) considérés par lui comme des critères prioritaires. Ce sont ces grandeurs-là que le salaire doit payer.

Compte tenu de mes besoins : un salaire insatisfaisant est un salaire qui ne permet pas de boucler son budget, satisfaire ses besoins, partir en vacances, etc.

Compte tenu de mes diplômes : le salaire que je perçois n'est pas à la hauteur des efforts que j'ai consentis en me formant, c'est-à-dire à mon niveau d'instruction mesuré par le diplôme, le nombre d'années d'études…

Compte tenu de ce que le produit de mon travail apporte à l'entreprise : j'apporte à mon patron une valeur supérieure à celle qu'il me rétrocède sous forme de salaire

Compte tenu de la qualité de mon travail : la référence à la qualité ou à l'intensité de l'effort fourni, qui se décline en pénibilité et dureté du travail physique chez les ouvriers et en stress et en responsabilités chez les cadres.

Compte tenu de l'évolution de mon salaire : l'accent mis sur sa progression plutôt que sur son niveau engage une conception de la carrière salariale au cours du cycle de vie.

Reste à savoir si ces différents *domaines objectifs de référence* et ces différents *critères subjectifs d'évaluation* sont également répartis parmi les salariés ou s'ils correspondent au contraire à des conceptions particulières à différents groupes de salariés selon les places qu'ils occupent dans l'entreprise. On a donc procédé, sur la base de ces réponses à la question ouverte, à une analyse des correspondances classique du tableau constitué en lignes par les deux cent vingt termes les plus utilisés par les répondants (au moins vingt-deux occurrences) et en colonnes par le sexe, l'âge, la catégorie socio- professionnelle, le niveau de salaire et le degré de satisfaction associé à ce niveau (très satisfaits et plutôt satisfaits d'un côté, plutôt mécontents et très mécontents de l'autre).

Secteur privé et secteur public

Les critères invoqués pour apprécier son salaire ne sont pas les mêmes dans le privé et dans le public. En dehors du sentiment d'appartenance ou patriotisme d'institution (poids des mots « fonction publique » et « entreprises »), il y a d'abord le vocabulaire indigène de la fonction publique en

matière de fixation des salaires (grille, échelons, grades, catégories, revalorisation…) et d'emploi (poste, concours, agent, service, administration). Il y a ensuite l'importance attribuée aux diplômes pour fixer les salaires (diplôme[s], Bac, Bac + n, étude[s], niveau). Le fait d'évaluer le montant de son salaire par rapport à son niveau de diplôme est un trait propre aux salariés de la fonction publique, et plus particulièrement des cadres. Encore qu'on le retrouve aussi chez les employés et ouvriers du public dont certains déclarent que compte tenu de leur petit diplôme, ils s'estiment bien payés. Troisième trait : la comparaison fréquente avec les salariés du secteur privé qui sont, selon les moments, enviés ou considérés comme plus malheureux en raison de l'instabilité de l'emploi, le nombre d'heures travaillées, etc. La distinction entre les deux secteurs du salariat, public et privé est toutefois plus accentuée entre les cadres, supérieurs et moyens des deux secteurs, qu'entre les employés et les ouvriers qui se retrouvent regroupés, secteurs public et privé confondus, parmi les travailleurs dont les salaires sont les plus bas et les insatisfaits les plus nombreux.

Attention toutefois à ne pas surinterpréter ces différences car d'un point de vue démographique, la population des salariés du secteur public diffère fortement de celle des salariés du secteur privé. Comme on l'a souligné dans le chapitre 1, il y a plus de femmes, plus de cadres et plus de diplômés dans les trois fonctions publiques que dans le privé.

Dans leurs réponses à la question ouverte, la référence au privé est fréquente chez les salariés du public alors que les salariés des entreprises privées ne se réfèrent quasiment jamais aux salaires perçus par les fonctionnaires. Le terme « privé » apparaît plus de trois cents fois ; il désigne toujours le secteur privé et il n'est employé que par les salariés du public. Pour eux, le salaire du secteur privé, toutes choses égales par ailleurs (ces *choses* étant le diplôme, la fonction, le niveau de responsabilité, le temps de travail, etc.) est une référence constante, un point de comparaison qui permet aux salariés du public de se situer dans la hiérarchie des salaires. Nous reviendrons sur cette question de la comparaison dans le chapitre 5.

Cadres du public : le critère du diplôme

Les cadres, moyens et supérieurs de la fonction publique, constituent un ensemble bien à part qui se distingue de tous les autres groupes de salariés par des thèmes particuliers. Ils sont les seuls en effet à relativiser l'importance du montant du salaire au nom de l'intérêt du travail.

- C'est un travail intéressant qui m'apporte beaucoup et où je touche un salaire correct.
- Intellectuellement ce métier me plaît mais demande trop de temps.
- Le salaire n'est pas vraiment ma motivation première ; je pense toutefois que le corps médical est très mal payé pour les heures effectuées.
- Salaire trop bas mais activité professionnelle gratifiante et passionnante.

Cet argument est loin d'être exprimé par tous les fonctionnaires mais il n'est formulé que par des salariés de la fonction publique. De même, c'est chez ces derniers que la référence au rendement de l'éducation est de loin la plus fréquente. Ce sont d'ailleurs eux les plus instruits et de très loin. 86 % des cadres supérieurs du public déclarent un diplôme supérieur ou égal à Bac + 3 ; ce n'est le cas que de 52 % de leurs homologues du privé ; 43 % des professions intermédiaires travaillant dans le secteur public déclarent ce même niveau de diplôme ; contre 18 % de leurs homologues du privé. Le niveau du salaire perçu est référé au nombre d'années d'études et au niveau du diplôme.

- Je trouve que c'est disproportionné par rapport au niveau d'études (Bac + 5) et par rapport au temps de travail effectif et à la charge de travail.
- Je trouve que je ne suis pas bien payée par rapport au nombre d'heures et au niveau d'études pour arriver à ce stress, mais cela me permet de vivre d'une manière honnête.
- Mon salaire ne correspond pas à mes diplômes, mes compétences et mon expérience professionnelle.

La référence au niveau de diplôme est particulièrement fréquente chez les cadres du public, surtout chez les enseignants. Elle peut être lue comme une mobilisation implicite de la théorie économique du capital humain. Se considérer comme mal payé par rapport à son diplôme, c'est faire référence implicitement au marché : par rapport aux personnes de diplôme équivalent, j'ai le sentiment d'être payé en dessous du prix du marché. C'est ce que laisse entendre cet enseignant quand il affirme : « vu le niveau d'études que j'ai, mon salaire est faible par rapport aux salariés du privé ». La référence au niveau d'études fait appel à une échelle d'équivalence entre hiérarchie des salaires et hiérarchie des diplômes. J'ai consenti en consacrant autant d'années d'études à payer de ma personne et j'entends que ces années d'études et d'effort tiennent compte de ce coût. C'est, semble-t-il, au nom du rendement de l'effort d'éducation que s'exprime cet autre enseignant : « mon salaire ne correspond pas au nombre d'années d'études et à mon niveau de qualification ».

C'est souvent en termes de défense des qualifications que s'expriment aussi les enseignants et, plus largement, les cadres du public. Leur vision présuppose parfois une bijection entre hiérarchie des diplômes et hiérarchies des salaires qui serait déterminée en fonction de l'utilité sociale et non pas du marché. Outre ces deux registres (études et qualification), les salariés du public se distinguent des autres groupes de salariés par la comparaison avec le secteur privé et la référence aux règles qui encadrent la fixation et la progression des salaires des fonctionnaires : la grille et l'indice.

– Parce qu'il est un peu juste et qu'il ne faut pas le comparer avec le salaire des cadres du privé.
– Les médecins qui font le même travail en privé gagnent trois ou quatre fois le salaire des hospices civils.
– Par rapport à mes heures, mais dans le privé je n'aurais pas la sécurité de l'emploi.
– En 1991, il y a eu une redistribution de la grille salariale donc il fallait avoir Bac + 5 au lieu de Bac + 3 et le salaire n'a pas bougé.

– On est sur un poste de cadre, donc je suis l'indice, c'est quand même moyen vu le niveau des responsabilités.

Les personnels de santé (infirmières, etc.) se distinguent à leur tour au sein des salariés de la fonction publique en se plaignant de ce que les responsabilités (au pluriel) qui leur sont confiées ne sont pas prises en compte dans le montant de leur salaire. Cette plainte va souvent de pair avec le sentiment de l'insuffisante reconnaissance de leur niveau de formation.

– Travail avec grosse prise de responsabilités par rapport au salaire.
– Par rapport à la charge de travail et aux responsabilités, mon salaire est correct.
– Mécontente par rapport aux responsabilités et la charge de travail.
– Salaire en soi pas trop mal mais pas suffisant par rapport aux responsabilités et au niveau d'études.

En entreprise : le critère du travail fourni

Comme les cadres du public, les cadres du privé se réfèrent spontanément à leurs responsabilités. Mais ils partagent également de nombreux traits avec les ouvriers : le travail fourni constitue pour eux un critère fondamental.

– Énormément d'heures de travail pas en rapport avec le salaire qui stagne.
– J'ai fait d'autres boîtes, j'étais moins payée. Je travaille beaucoup : le salaire est bien en phase avec la charge de travail.
– Mon salaire pourrait être un peu plus élevé par rapport aux responsabilités, au travail, à la gestion des collaborateurs et au nombre d'heures.
– Moyennement satisfaite. Je réalise que ce n'est pas si mal mais après 24 ans dans la même société, cela pourrait être mieux, d'autant plus que je fais beaucoup d'heures qui ne me sont pas payées en définitive ; mon salaire ne suit pas le travail que je fournis, sans compter que je travaille et me déplace sur six sites.
– Je trouve que mon salaire est en rapport avec mon travail.
– Par rapport au travail, je suis plutôt satisfait car j'aime les relations avec la clientèle mais je pense que je fournis un travail trop important par rapport à mon salaire et à certains de mes collègues.

– La rémunération n'est pas en rapport avec les responsabilités, la charge de travail et les compétences requises.

Outre la référence explicite au marché déjà signalée, ce sont surtout les cadres du privé qui considèrent l'évolution du salaire au cours de la carrière comme un critère décisif.

– Je suis satisfait de mon évolution dans l'entreprise mais pas de l'évolution de mon salaire.
– L'évolution de mon salaire est très lente malgré l'évolution des postes et le niveau de responsabilité.
– Je ne suis pas payé à ma valeur, j'ai une marge de progression et on est obligé de recommencer à faire ses preuves à chaque fois qu'un responsable hiérarchique change tous les trois ans.
– Par rapport à mon évolution dans l'entreprise sur les deux dernières années…

La distinction entre les conceptions du salaire que se font les salariés du public et du privé apparaît beaucoup plus tranchée au sommet de la hiérarchie sociale qu'à sa base. Qu'ils le jugent suffisant ou insuffisant, employés et ouvriers des deux secteurs partagent le sentiment que le montant d'un salaire s'apprécie d'abord et avant tout à partir du travail fourni, « ce qu'on fait ».

Employés du secteur privé

– Par rapport à ce que je fais et à mon niveau, je trouve que c'est bien payé, je gagne bien ma vie.
– Mon salaire n'est pas assez élevé par rapport au travail que l'on fait.
– Ce n'est pas bien payé pour le travail que je fais.
– Parce que par rapport aux responsabilités et au travail demandé pour tout ce qu'on donne au niveau des heures, c'est pas payé.

Employés du secteur public

– C'est pas assez par rapport à ce que je fais, par rapport à la vie.
– Parce que je trouve que l'on n'est pas assez payé pour ce que l'on fait.
– Parce que j'estime que c'est tout à fait correct par rapport à ce que je fais.

– Je pense qu'au niveau travail on n'est pas assez payé pour ce que l'on fait, c'est quand même assez dur.

Il en va de même chez les ouvriers, ceux du secteur public évoquant davantage l'absence de carrière et le coût de la vie.

Ouvriers du secteur public
– Je trouve que par rapport au smic, on est mal payé ; j'ai trente ans de carrière et je ne gagne pas beaucoup plus que le smic.
– Parce que c'est pas beaucoup par rapport au coût de la vie.
– Par rapport au privé, on est bien payé.

Ouvriers du secteur privé
– Par rapport au travail et au nombre d'heures que l'on fait, on n'est pas assez payé.
– Je ne suis pas assez payé par rapport à ce que je fais.
– Pas assez par rapport au travail que l'on fait.

Les responsabilités et « les autres »

Le ton commence à changer parmi les professions intermédiaires. De nouveaux critères d'évaluation apparaissent : les responsabilités et la prise en compte d'autres points de référence, à titre comparatif – « les autres », les « gens moins payés ». Ces critères sont, ici aussi, communs aux salariés du public et du privé.

Professions intermédiaires du secteur public
– Parce que par rapport à beaucoup d'autres je trouve que c'est bien, je n'ai pas à me plaindre.
– Par rapport à la charge de travail, on n'est pas bien payé mais ça c'est la fonction publique, il y a la sécurité de l'emploi.
– Parce que je trouve que c'est un salaire correct car il y a des gens qui sont moins bien payés.

Professions intermédiaires du secteur privé
– Par rapport à d'autres, c'est pas mal.

– Parce que je vis correctement, cela me suffit par rapport à mon temps de travail et aux responsabilités que j'ai.
– C'est pas beaucoup avec le grade que j'ai et les responsabilités.

Au total, c'est surtout chez les cadres supérieurs que les points de référence diffèrent selon le secteur. Le thème des responsabilités est commun aux cadres supérieurs du public et du privé, mais si les premiers mettent en avant la référence au diplôme, les seconds se réfèrent au travail accompli, aux horaires, à leur « investissement », mais aussi au niveau de vie auquel leur permet d'accéder leur salaire. D'un côté, une attention fixée sur l'équivalence diplôme/salaire, de l'autre, un point de vue sur l'équivalence entre travail et rémunération, cette dernière ouvrant sur un accès au plaisir de profiter de la vie.

Cadres supérieurs du secteur public

– J'estime que par rapport au niveau d'études et aux responsabilités, le niveau de rémunération n'est pas à la hauteur.
– Je trouve que vu le nombre d'heures et les responsabilités, le salaire n'est pas en rapport.
– Le même travail dans le privé est beaucoup mieux payé.

Cadres supérieurs du secteur privé

– Salaire correct par rapport à l'emploi que j'ai.
– Parce que je suis mal payée pour ce que je fais. J'estime que par rapport à mon investissement ce n'est pas assez payé.
– Vu le nombre d'heures, je pourrais avoir un plus haut salaire et vu les responsabilités je corresponds à ce qui se fait dans la profession.

Les critères d'insatisfaction

Quand ils ne sont pas satisfaits, les cadres, les employés et les ouvriers invoquent des motifs différents pour se plaindre du mauvais sort. Chez les cadres, on l'a vu, responsabilités, investissement dans le travail, insuffisance des évolutions de salaire au cours de la carrière sont les aspects les plus

souvent invoqués. Tout autre est le registre de la plainte chez les employés et les ouvriers, du public et du privé. Il s'organise autour de trois pôles – le temps, le corps et le coût de la vie. La vie est *chère*, le travail est *dur*, le temps passé au travail n'est pas assez payé. Coût de la vie et pénibilité du travail renvoient à la fois à la théorie des besoins comme à celle de l'exploitation. La dimension du temps est principale : le temps se mesure chez les cadres en années, à l'échelle du rythme de progression d'une carrière ; c'est un temps beaucoup plus court, immédiat, qui est pris en compte chez les employés et ouvriers, dans ses rythmes quotidiens et hebdomadaires : *horaires*, *heures*, *jours*, *semaines*, *week-ends*, *nuit*, *jours fériés*. Mais aussi à plus long terme, l'ancienneté, critère de justice maintes fois évoqué, n'est pas récompensée. La contribution de la locution « au bout de » est très significative, l'une des plus fortes pour la constitution du premier axe de l'analyse statistique des données textuelles à laquelle nous avons soumis les données[1] (Figure 3.1). Elle exprime sous une forme critique la non-reconnaissance de ce critère d'ancienneté :

– Au bout de trente-cinq années de travail, on ne gagne pas assez.
– Au bout de huit ans de métier, je suis mal payé.
– Au bout de trente et un ans, cela équivaut à un smic, alors qu'avec l'ancienneté…
– Au bout de vingt et un ans d'ancienneté, c'est lamentable d'être si mal payé.
– Au bout de huit ans, j'ai le même salaire que les personnes qui viennent d'arriver.
– Au bout de vingt-sept ans, ce n'est pas beaucoup.
– Au bout de dix-huit ans, c'est peu, mais mieux que certains.
– Toujours au smic au bout de huit ans de travail.
– Au bout de vingt-cinq ans, le salaire évolue très lentement.

1. Le logiciel SPAD permet de réaliser des analyses factorielles de données textuelles en exploitant le tableau croisé formé par les mots utilisés par les répondants en ligne et les modalités des différentes variables sociales en colonne.

– Au bout de vingt-six ans, gagner un tel salaire !
– Trop peu payé au bout de vingt ans de service.
– Au bout de dix-sept ans, je suis au smic.

La dureté du travail est évoquée directement : « dur », « pénible », « pénibilité », « fatiguant », « risques ». Le coût de la vie aussi : « cher », « chère », « pouvoir d'achat ». La valeur pivot du salaire est le smic.

– Travail six jours sur sept, vingt-cinq ans de métier payé au smic, travail les jours fériés, le dimanche et de nuit.
– Je ne gagne pas assez vu le travail ; le smic est trop bas.
– Pour un salaire de nuit, ce n'est pas assez payé.
– Je ne gagne pas assez vu le coût de la vie.
– La vie est chère.
– Horaire tard le soir de 17 heures à 22 heures, physique assez dur, machine à conduire.
– Vu la dureté du travail, pas assez payé.
– Vu l'ancienneté, c'est pas cher payé.
– Pas payé assez pour ce que l'on fait.
– Je manipule des produits dangereux (produit remplaçant l'amiante), travail trop dur physiquement.
– Ce travail est difficile, il n'est pas payé assez à mon avis.
– Pas assez payé pour le travail fait, pénibilité.
– Le travail est dur et mal payé.
– En travail de nuit, c'est pas cher payé, pas de primes.

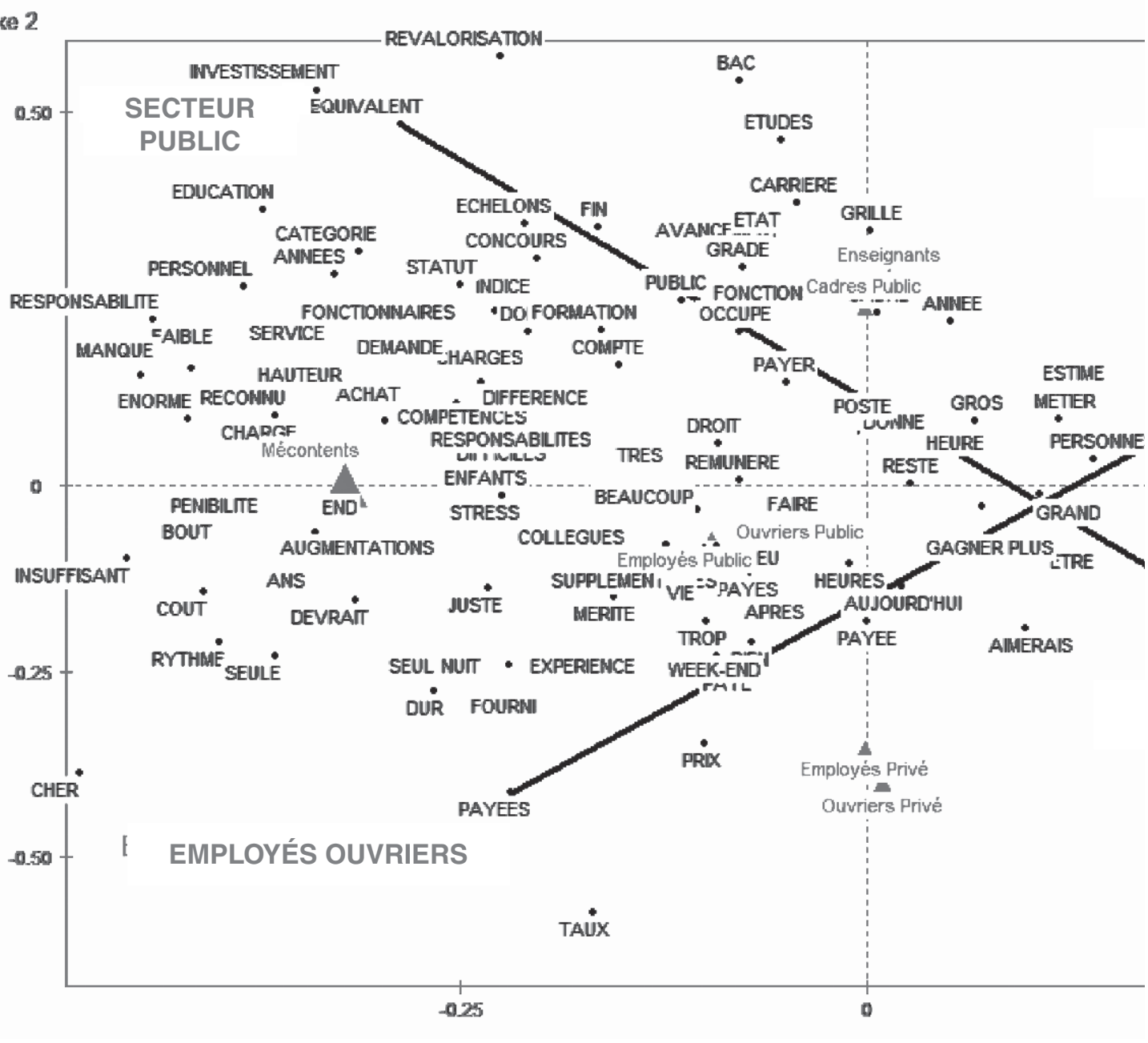
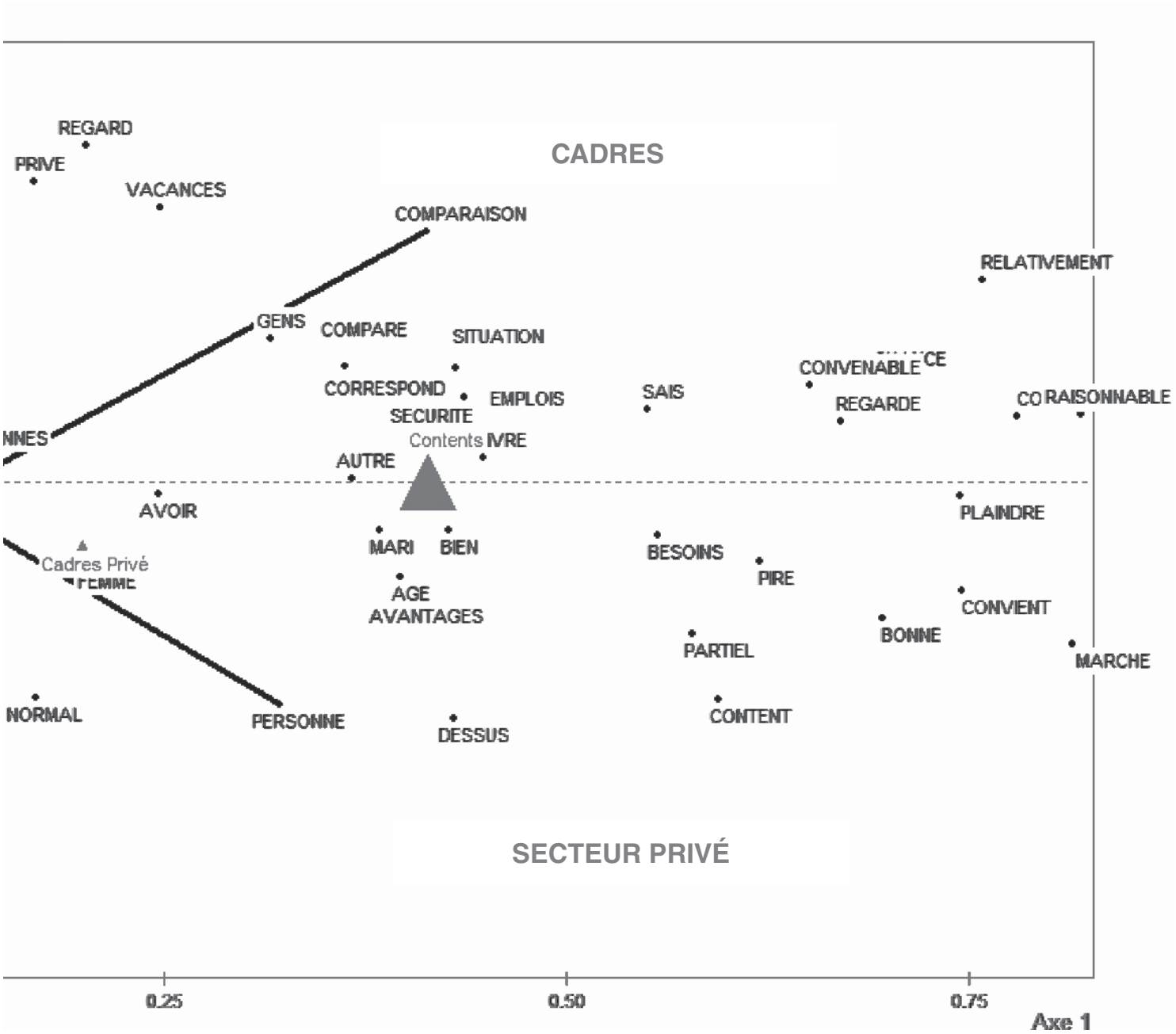


Figure 3.1 – Analyse factorielle du vocabulaire employé pour décrire la satisfaction salariale.

Lecture : la section que l'on vient de lire repose sur une analyse factorielle de données textuelles. Ces données sont les réponses apportées à une question ouverte. Après avoir demandé aux personnes interrogées s'ils étaient ou non satisfaits de leur salaire, il leur était proposé de répondre en toute liberté avec leurs propres mots à la question « Pourquoi ? ». Le graphe ci-dessus a été obtenu à partir d'un tableau de contingence croisant les 220 mots les plus fréquents (en ligne) et la catégorie sociale des enquêtés ainsi que le degré de satisfaction exprimé par les salariés à propos de leur salaire, contents ou mécontents (en colonne). Les trois premiers axes



expriment plus de 80 % de la variance (respectivement 48, 19 et 14). Le premier axe oppose les salariés mécontents, à l'ouest, aux salariés contents, à l'est. Les deux suivants opposent respectivement les salariés du secteur privé (sud-est), toutes catégories confondues, aux salariés du public (nord-ouest), toutes catégories confondues et les cadres, moyens et supérieurs (nord-est), tous secteurs confondus, aux employés et ouvriers, tous secteurs confondus.

Employés et ouvriers

Alors que le vocabulaire des ouvriers (huit hommes pour deux femmes) est celui des conditions de travail et du coût de la vie, dans le bâtiment ou à l'usine, celui des employés (huit femmes pour deux hommes) est davantage centré autour des horaires, des enfants et de la vie familiale : *horaires*, *mari*, *enfants*, *vacances*, *week-ends*. On y trouve les soucis de l'épouse et de la mère de famille obligée d'ajuster ses contraintes professionnelles à la garde de ses enfants, aux frais de nourrice et aux déplacements. La question des horaires est primordiale, plus importante que le montant du salaire, et beaucoup travaillant comme employées dans des commerces, se plaignent que les jours fériés et les week-ends ne s'accompagnent pas de hausses de salaire équivalentes à l'effort consenti. Le montant du salaire de la femme est parfois négligé au profit de celui du mari qui apparaît comme l'apport principal.

– Bon salaire, horaire cool, finit tôt.
– Je ne gagne pas assez, je travaille un week-end sur deux et j'ai dû prendre un deuxième emploi.
– Compte tenu des horaires, jamais un week-end, je suis révoltée : heures supplémentaires imposées et non payées.
– Je fais beaucoup d'horaires décalés, nuit, week-end, vie familiale perturbée, je pense mériter plus.
– Ce n'est pas suffisant : vu la route, le carburant, la nounou, je travaille pour peu.
– J'ai trois enfants et encore un à charge, je n'ai jamais eu de bourse ni d'aide quelconque, les études des enfants coûtent cher.
– Pas un gros salaire pour le travail que je fais et j'ai deux enfants et mon mari est à la Cotorep.
– Maintenant avec 1 100 euros, on ne peut rien faire avec trois enfants à charge, heureusement que mon mari travaille.
– J'ai élevé mes deux enfants tout en travaillant, cela m'évitait des frais de nourrice.
– En plus je ne peux pas prendre mes vacances avec mon mari et mes enfants et tout ça n'est pas compté.

– La vie augmente et avec trois enfants le salaire n'est pas suffisant.
– Beaucoup d'enfants, donc je ne gagne pas assez.
– Avec une famille de trois enfants, c'est juste, c'est d'ailleurs le cas de beaucoup de monde.
– Avantages : je peux aménager mes horaires par rapport à mes enfants, je suis à 3 minutes de mon travail.
– Salaire correct par rapport au souhait d'une présence auprès des deux enfants par le temps partiel.
– Concilier et préparer des concours en s'occupant de ses enfants.
– Je ne peux pas me plaindre pour ce que je fais, de plus il y a le salaire de mon mari.
– Dans la mesure où je n'ai pas besoin de travailler, mon mari gagnant bien sa vie, je suis satisfaite et trouve mon salaire suffisant.

Une attention particulière mérite d'être apportée aux propos des employés de commerce qui se plaignent de l'absence d'évolution de leur salaire, de leur charge de travail, de la lourdeur des horaires. De toute la catégorie des employés, ce sont eux qui sont les plus insatisfaits et se plaignent le plus :

– Je ne suis qu'au smic, je suis au ras des pâquerettes.
– Je suis payée le minimum.
– Je bosse comme une malade et j'en suis pas récompensée.
– Sous-payée.
– Je m'investis beaucoup, on est mal payé ; les primes d'intéressement ont été supprimées. Les objectifs à atteindre pour avoir une prime sont tellement hauts que finalement on ne les atteint jamais.
– On rentre au smic, on ressort au smic, pas d'évolution de salaire.
– Parce qu'en fonction de mes examens, je suis payée comme quelqu'un qui n'a aucun diplôme, à quoi ça sert d'avoir des diplômes pour être payée au smic ? Ce n'est guère motivant.
– Payée sur la base du smic après 18 ans, cela pourrait être mieux.
– Un peu plus que le smic, mais j'ai l'impression de mériter plus.
– Parce que vous ne trouvez pas d'autre travail.

– Ça fait 36 ans que je suis dans cette entreprise, si j'enlève la prime d'ancienneté de 250 euros/mois et autres primes de 200 euros/mois, j'ai juste plus que le smic.
– Parce que je fais un boulot de responsable et je ne suis pas payée en conséquence, je fais le travail de A à Z.
– Ce n'est pas suffisant comme salaire.
– Par rapport au travail rendu, on est payée en dessous du smic.
– Horaires fatigants, le temps de pause n'est pas inclus, pas de prime d'ancienneté.
– On n'est pas bien payé dans la vente, c'est que le smic, et pourtant le travail est dur et les horaires pas évidents.
– Tous les mois il y a des erreurs et sur les fiches de paie il faut contrôler ; je travaille le soir tard jusqu'à 23 heures et le samedi.
– Vivre avec 1 300 euros par mois, c'est difficile.
– Vu l'ancienneté, nous n'avons pas le 13e mois, pas d'avantages, nous sommes sous la moyenne française.

La personne et le travail

Responsabilités, capital humain et carrière chez les cadres, coût de la vie, pénibilité et temps de travail, chez les ouvriers. On se réfère, aux deux extrémités de la hiérarchie, à des valeurs et à des critères différents pour évaluer son salaire. Ces deux familles de critères se ressemblent pourtant dans la mesure où, dans les deux cas, on affirme que le salaire versé ne correspond pas à la valeur que le salarié estime lui être due. Mais chez les cadres, les éléments de la valeur sont soit des propriétés personnelles des salariés, comme le diplôme, soit des charges mentales (responsabilités, stress) alors que chez les ouvriers, on a affaire à une version assez classique de l'exploitation : ma rémunération est insuffisante par rapport à la qualité et à la quantité du travail fourni et aux conditions de travail subies. L'échange est inégal. S'y ajoute, en évoquant le coût de la vie et la cherté des biens de consommation, la nécessité de prendre en compte les besoins pour déterminer ce que devrait être une rémunération « juste ». Ces deux

dimensions, échange inégal d'un côté, vie chère et besoins de l'autre, sont distinctes mais également importantes pour les ouvriers et les employés, et étroitement articulés dans leurs représentations.

Les critères de satisfaction

Si les critères d'insatisfaction varient fortement selon la catégorie sociale, en va-t-il de même pour les critères de satisfaction et, si oui, quels sont-ils ?

Le critère du marché pour les cadres

Du côté des satisfaits, bien que moins loquaces, ce sont les thèmes de la correspondance et de la comparaison qui dominent chez les cadres. Ils se réfèrent, pour évaluer leur salaire, à des critères de marché. Soit explicitement (« mon salaire correspond à un prix marché, en fonction de la conjoncture »), soit implicitement en évoquant le niveau de diplôme. Le salaire peut également être jugé « correct », non seulement parce qu'« il correspond à… », mais aussi parce que comparé à d'autres, il est meilleur. Meilleur par rapport à « la conjoncture », au « marché », à « ailleurs », à la « moyenne ». Le terme « correct » est le plus représenté au sein du premier axe principal. Ce n'est ni le *coût de la vie* ni *le pouvoir d'achat* qui sont évoqués mais le *niveau de vie*. Un salaire correct est celui qui permet de financer son niveau de vie, ce niveau relevant d'une définition élastique et subjective (« niveau de vie correct », « actuel », « qui me suffit », « me permet de m'acheter ce dont j'ai envie »). On notera l'usage intensif du « je », du « moi », des adjectifs possessifs (*mon*, *mes*) et des jugements personnels de valeur *(j'estime que)*, ce qui suggère que le « salaire correct », produit d'une négociation entre des personnes, est aussi celui d'un sujet et d'un acteur qui a su agir pour qu'il « corresponde » à ses propres aspirations.

– Il correspond aux efforts fournis.
– Ça correspond à mes attentes.
– Il correspond à ce que j'ai négocié.

– Globalement, cela me permet de financer mon niveau de vie actuel.
– Cela me permet d'avoir un niveau de vie correct.
– C'est le salaire qui me permet de vivre correctement.
– Compte tenu de mon niveau d'études, c'est très bien.
– J'estime que c'est un salaire correct.
– Parce qu'il y a bien pire ailleurs, j'estime que le niveau de rémunération est convenable à la SNCF.
– J'estime que c'est plutôt bien, je peux éventuellement avoir des primes.
– Cela correspond à un prix marché.
– Plutôt satisfait en fonction de la conjoncture.
– Au niveau du salaire, très correct, et encadrement très convenable.
– Je m'estime heureux, il va baisser avec la conjoncture.
– Vu mon âge, trouver cet emploi est bien.
– J'estime que c'est un salaire qui me permet de vivre avec un niveau de vie qui me suffit, avec des horaires qui conviennent.
– Niveau de rémunération qui correspond à la fois à la fonction et aux responsabilités et au niveau de rémunération en usage dans la profession.
– Niveau de rémunération qui me semble au-dessus de ce que je pourrais avoir ailleurs.
– Plutôt au-dessus du marché.
– Parce que je peux vivre décemment et m'acheter ce dont j'ai envie.
– Quand on compare à la moyenne qui est bien en dessous, ça va.

Employés et ouvriers : échapper au pire

Chez les employés et les ouvriers, les motifs de satisfaction sont différents. Les thèmes de la correspondance et du niveau de vie disparaissent au profit du « je ne me plains pas » et du « ça me suffit ». La comparaison subsiste, mais demeure dans le registre du « il y a pire », « il y a plus malheureux que moi ». Le regard est porté vers le bas. La référence qui sert à apprécier la situation présente est le smic, terme qui pèse très lourd dans la constitution de l'axe principal. La satisfaction de l'ouvrier provient donc d'un plaisir négatif : « il y a pire, je ne me plains pas, ça me suffit, il y a

plus malheureux que moi ». L'ouvrier qui se déclare satisfait de son salaire donne l'impression d'avoir réussi à échapper à la zone de survie pour commencer à vivre. Il use beaucoup du « ça », signe qu'il n'attribue pas à ses qualités personnelles la chance de s'en sortir mais plutôt à des mécanismes objectifs sur lesquels il n'a pas de prise directe : *ça va, ça gagne bien, ça me convient.* Le *ça* ouvrier s'oppose au *je* du cadre qui se pense comme un acteur ou l'auteur de la valeur personnelle que le salaire correct est censé lui reconnaître.

– Parce que je trouve que pour le boulot que je fais, je suis bien payé et ça me convient pour vivre.
– Parce qu'il y a pire, beaucoup ont bien moins, cela me convient très bien.
– Ça va, ça gagne bien.
– Ça me convient.
– Je ne me plains pas.
– Ça me suffit.
– Il y a plus malheureux que moi.
– Dans le coin, il n'y a pas mieux.
– Dans le bâtiment, on ne peut pas espérer mieux.
– Mieux que le smic.
– Satisfait d'avoir du boulot.
– Ça va, comparé à d'autres.
– Je gagne au-dessus de ce que gagne la moyenne des gens.
– Cela me convient.
– Contexte externe, je ne me plains pas, satisfait à la vue des horaires.
– Ça va, je n'ai pas à me plaindre.
– Au-dessus de la moyenne.
– C'est au-dessus du smic.
– Ça me suffit pour l'instant.

Ainsi, qu'ils soient satisfaits ou insatisfaits de leur salaire, les différents groupes de salariés ne se réjouissent ni ne se plaignent des mêmes aspects de leur rémunération. Ils recourent à des expressions différentes pour

exprimer leurs motifs de satisfaction ou d'insatisfaction. C'est d'abord au travail concret qu'ils effectuent que se réfèrent les ouvriers, à ses contraintes temporelles, à ses conditions de travail, à la fatigue des corps ainsi qu'au coût de la vie. Les cadres se réfèrent à d'autres paramètres qui relèvent d'une conception moins directement liée aux contraintes immédiates de leur propre travail. Le mot travail y apparaît d'ailleurs moins souvent comme tel, remplacé par des expressions plus distinctives (« mes fonctions », « mon emploi », « mes responsabilités », « mon poste »…). Le salaire est ici évalué à partir de références plus abstraites (« la conjoncture », « le marché », « les autres branches ») ainsi qu'aux qualités personnelles du salarié. Ces points de comparaison diffèrent fortement de ceux des ouvriers qui ne se réfèrent jamais, quand ils comparent leur salaire à d'autres, à des généralités ou à l'absolu, mais toujours à des cas concrets qu'ils connaissent directement, percevant le plus souvent des salaires inférieurs aux leurs ou bien au smic. Il s'agit là de différences de classe dont les raisons doivent être cherchées à la fois dans le montant du salaire et dans les places différentes occupées dans l'entreprise. Ces différences transcendent celles de genre. Hommes et femmes de chaque catégorie utilisent les mêmes mots pour estimer la valeur de leurs salaires respectifs et leur degré de satisfaction ou d'insatisfaction, les femmes se déclarant pourtant en moyenne moins satisfaites que les hommes et privilégiant la question des horaires et de la conciliation entre tâches domestiques et emploi.

Dans leur ensemble, ces réponses s'accordent mal avec l'hypothèse selon laquelle les personnes auraient *a priori* une conception abstraite et générale de la justice salariale qu'ils appliqueraient pour évaluer leur propre salaire. La diversité des critères mobilisés par les uns et les autres indique, au contraire, que ces conceptions du bon ou du mauvais salaire se construisent dans l'action, en fonction du milieu professionnel, du type et des contraintes du travail, du montant du salaire, etc. Lorsque le montant du salaire ne finance que le minimum vital, on l'évalue à l'aune des efforts qu'il a coûtés et des besoins qu'il permet de satisfaire. À mesure que son

montant s'élève au-dessus de ce seuil minimum, on tend à l'évaluer en fonction des qualités personnelles que s'attribue le salarié et de ses opportunités sur le marché.

La distinction entre salariés des entreprises et salariés de la fonction publique est forte. À elle seule, elle constitue le second axe de l'analyse factorielle. Usant d'un vocabulaire maison pour nommer leurs « traitements », les fonctionnaires font de l'équivalence entre niveau de rémunération et niveau de diplôme un critère majeur de l'évaluation de leur salaire. Plus mécontents que leurs homologues des entreprises de leur rémunération, ils se réfèrent aux salaires versés dans le privé pour déplorer la dégradation de leur statut et de leurs revenus.

4
La chute de la satisfaction salariale dans la fonction publique[1]

Résumé

Alors qu'ils touchent des salaires en moyenne équivalents, à la fin des années 2000, les salariés du public sont, d'après l'enquête « SalSa », beaucoup moins satisfaits de leur salaire que ceux des entreprises privées, et ce même si l'on multiplie les variables de contrôle pour mettre en regard des situations professionnelles aussi proches que possibles. De plus, cette situation est nouvelle. Douze ans auparavant les salariés du public étaient beaucoup plus satisfaits. Ils étaient à l'époque certes mieux payés que ceux du privé, mais le différentiel positif de satisfaction se constatait aussi à salaire égal. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce renversement, sans toutefois venir à bout dudit différentiel. L'insatisfaction salariale relative du secteur public vient du haut de la hiérarchie, des hommes, cadres, diplômés. Par ailleurs, les situations de statut précaire et les conditions de travail difficiles sont plus négativement ressenties et contribuent au différentiel d'insatisfaction salarial. Il n'en reste pas moins un différentiel d'insatisfaction en défaveur du public dont les variables objectives à notre disposition n'arrivent pas à rendre compte.

Le chapitre précédent a déjà évoqué la moindre satisfaction des salariés de la fonction publique par rapport à ceux du secteur privé. À la réflexion, ce résultat est bien surprenant. En effet, les salariés de la fonction publique sont en moyenne au moins aussi bien rémunérés que ceux du secteur

1. Avec la collaboration de Hédi Brahimi.

privé et bénéficient en prime de la sécurité de l'emploi. Ce chapitre montre que cet écart de satisfaction n'a pas toujours existé ; variable selon les époques, il s'est creusé depuis la fin des années 1990. Pour essayer de le comprendre, il est utile d'analyser en parallèle la structure des salaires et celle de la satisfaction déclarée.

Une inversion surprenante de l'écart entre public et privé

Pour se donner du recul temporel, nous avons choisi de mettre en regard les données des enquêtes « SalSa » vagues 1 et 2 recueillies en 2008 et 2011 avec celles de l'enquête « Travail et mode de vie » de 1997[1]. Cette dernière enquête comportait une question sur la satisfaction salariale similaire à celle posée dans l'enquête « SalSa » : « Compte tenu du travail que vous fournissez, diriez-vous que vous êtes : très bien payé, plutôt bien payé, normalement payé, plutôt mal payé, très mal payé ? »

Cette formulation diffère de celle de 2008-2011 sous trois aspects (« Concernant votre salaire, diriez-vous que vous êtes : très satisfait, plutôt satisfait, plutôt insatisfait, très insatisfait ? »). Dans l'enquête de 1997, la formulation de la question invitait à orienter le jugement en fonction du travail fourni, alors que les enquêtés de « SalSa » sont plus libres de leur angle d'évaluation. L'analyse de la question ouverte qui est posée juste après celle de la satisfaction salariale (chapitre 3) montre toutefois que l'évaluation du salaire se fait le plus souvent « par rapport au travail ». Ensuite, la question de 1997 revêt une tonalité plus objective en évoquant le fait d'être « plutôt bien payé », alors que celle de l'enquête « SalSa » ancre les

1. Sur l'exploitation de cette enquête voir. O. Godechot et M. Gurgand, « Quand les salariés jugent leur salaire », *Économie et Statistique*, 331, 2000, p. 3-24 ; ainsi que C. Baudelot M. Gollac, C. Bessière, I. Coutant, O. Godechot, D. Serre et F. Viguier, *Travailler pour être heureux ?*, *op. cit.*

modalités de réponse directement dans l'ordre subjectif de la satisfaction. Mais cette distinction reste relativement mineure dans la mesure où l'introduction des notions de « bien » et de « mal » dans la question de 1997 lui confère également une dimension subjective. Enfin, l'échelle d'évaluation de 1997 comporte cinq niveaux, alors que celle de l'enquête « SalSa » n'en a que quatre, même si l'examen des réponses (Tableau 4.1) pour les salariés des entreprises (privées et publiques) suggère que les modalités des deux questions sont très directement comparables (très mal payé : 9 % ; très insatisfait : 10 %) ; plutôt mal payés et plutôt insatisfaits : 36 % dans les deux cas. Nous faisons, dans ce chapitre, l'hypothèse que les réponses aux deux questions sont comparables sinon en niveau absolu, tout au moins en positionnement relatif.

Tableau 4.1 – Satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011

Année	**Compte tenu du travail que vous fournissez, diriez-vous que vous êtes :**	**Très mal payé**	**Plutôt mal payé**	**Normalement payé**	**Plutôt bien payé**	**Très bien payé**	**Ensemble**
1997	Entreprises	9 %	36 %	45 %	8 %	1 %	100 % (n = 1 592)
	Fonction publique	5 %	28 %	53 %	12 %	2 %	100 % (n = 746)
	Concernant votre salaire, diriez-vous que vous êtes :	**Très insatisfait**	**Plutôt insatisfait**		**Plutôt satisfait**	**Très satisfait**	**Ensemble**
2008-2011	Entreprises	10 %	36 %		50 %	4 %	100 % (n = 2 329)
	Fonction publique	10 %	40 %		47 %	3 %	100 % (n = 3 277)

Lecture : en janvier 1997, 9 % des salariés des entreprises répondent qu'ils sont « très mal payés ». En 2008-2011, 10 % répondent qu'ils sont « très insatisfaits ».
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

En 1997, le taux d'insatisfaction salariale des fonctionnaires était inférieur de douze points à celui des salariés des entreprises (33 % *versus* 45 %). Douze ans plus tard, leur taux d'insatisfaction est désormais supérieur de quatre points (Tableau 4.1). Pour le dire autrement, en prélude aux estimations économétriques qui vont suivre, la moyenne du score de satisfaction des fonctionnaires (sur une échelle de 1 à 5 en 1997) était supérieure d'une valeur de 0,25 écart-type[1] à celle des autres salariés. Elle est désormais inférieure de 0,1 écart-type (Tableau 4.2). Dans le même temps l'écart de salaire horaire déclaré dans chacune des enquêtes a diminué. Il était en moyenne de + 23 % en 1997 en faveur de la fonction publique. Il s'est réduit à + 9 % à la fin des années 2000. Mais il demeure globalement positif en faveur des fonctionnaires, ce qui rend l'inversion complète du différentiel de satisfaction assez intrigante.

Tableau 4.2 – Salaires nets et satisfaction salariale moyens en 1997 et en 2008-2011

	Salaire horaire (euros 2008)		Score de satisfaction		Salaire horaire jugé « normal » 2008-2011
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	
Entreprises	9,55 (7,41)	10,35 (8,20)	2,55 (0,86)	2,49 (0,97)	12,19 (9,30)
Fonction publique	11,75 (7,72)	11,24 (4,06)	2,77 (0,78)	2,42 (0,51)	13,50 (4,51)
Ensemble	10,16 (7,57)	10,61 (6,14)	2,62 (0,84)	2,47 (0,73)	12,58 (6,14)

Lecture : en mai 1997, le salaire horaire net moyen est de 9,55 euros (euros 2008) dans les entreprises et son écart-type entre parenthèses de 7,41. La satisfaction salariale moyenne est de 2,55 (sur une échelle de 1 à 5).
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

1. On exprime les grandeurs évoquées en termes d'écart-type (c'est-à-dire la racine carrée de la variance). Cela permet de comparer des variables mesurées sur des échelles différentes. De plus, les effets mesurés de cette manière sont exprimés par rapport à l'étendue de la dispersion de la variable dans la population concernée.

Ces résultats bruts et descriptifs donnent un premier aperçu de l'évolution du différentiel entre public et privé. Il faut pourtant tenir compte non seulement de la différence de composition sociale des deux populations (plus forte proportion de cadres et de diplômés au sein de la fonction publique[1]) mais aussi de l'évolution de la composition de ces groupes au cours de la dernière décennie (notamment la diminution sensible de la population ouvrière dans le secteur privé au cours des vingt dernières années[2]). Pour cela, nous estimons, selon la méthode des moindres carrés ordinaires, trois grandeurs : le logarithme du salaire horaire, le score de satisfaction (standardisé par l'écart-type pour permettre la comparaison) et l'écart entre le salaire (horaire) de l'enquêté et le salaire qu'il « trouverait normal de percevoir pour le travail qu'il fait » (dans l'enquête « SalSa » uniquement, faute d'une variable équivalente en 1997). Dans les tableaux qui suivent, nous incluons systématiquement comme variables de contrôle le sexe, l'âge, l'âge au carré, le diplôme (six modalités), le groupe social (quatre modalités), la nationalité, l'ancienneté, l'ancienneté au carré, le nombre d'heures et le nombre d'heures au carré (voir Tableau 4.A1 en Annexe, *infra*, p. 120).

À la recherche de rentes ?

Différences compensatrices et rentes salariales

Le fait d'analyser en parallèle la structure des salaires et celle de la satisfaction déclarée permet d'analyser l'emploi dans les secteurs public et privé en termes de différences compensatrices et de rentes. L'idée est la suivante : si le marché du travail fonctionnait de manière assez fluide et que les travailleurs étaient assez comparables entre eux, alors le salaire

1. Cf. F. de Singly et C. Thélot, *Gens du privé, gens du public. La grande différence*, *op.cit.*
2. Cf. J. Pouget, « La fonction publique : vers plus de diversité ? », in *France : Portrait social*, *op. cit.*

associé à un emploi donné devrait en quelque sorte « dédommager » les travailleurs des inconvénients ou des avantages spécifiques de leur emploi. Ainsi, un emploi particulièrement pénible devrait être particulièrement bien rémunéré (sans quoi personne ne voudrait l'occuper). À l'inverse, un emploi particulièrement agréable devrait être moins rémunéré à cause de la concurrence entre les employés pour l'occuper. Cette théorie dites des « différences compensatrices », déjà proposée par Adam Smith, prédit donc qu'à chaque caractéristique d'un emploi devrait être associé un surcroît ou une réduction de salaire (par rapport au salaire de l'emploi moyen). Au total, si le mécanisme des « différences compensatrices » fonctionnait bien, les écarts de salaire compensant les attraits ou les inconvénients des différents emplois aux yeux des salariés, on ne devrait pas observer de différences de satisfaction systématique entre le secteur privé et le secteur public (par exemple). Dans le cas contraire, si la satisfaction salariale se révèle systématiquement plus élevée dans l'un des deux secteurs (à diplôme, âge et autres caractéristiques de l'employé donnés), c'est que la concurrence entre les entreprises et entre les salariés ne joue pas à plein, d'où l'existence de situation de « rentes ».

Cette approche permet de mesurer à quel point le marché du travail réel est éloigné de l'idéal de flexibilité que l'on a décrit initialement. Outre les imperfections liées à son encadrement institutionnel (négociations des salaires et des conditions de travail par les partenaires sociaux), certaines imperfections plus fondamentales sont liées à des « coûts de transaction » : coûts de la mobilité vers un autre poste, coûts de remplacement d'un salarié par un autre, « actifs spécifiques » à l'entreprise (tels que le savoir et le savoir-faire) difficiles à redéployer vers une autre entreprise[1], etc. Les « rentes » de situation qui en découlent sont partagées entre les salariés et les employeurs selon leurs caractéristiques. Certains salariés bénéficient de rentes positives : ils obtiennent plus que ce à quoi ils s'attendraient

1. Cf. O. Williamson, *Les Institutions de l'économie*, Paris, Interéditions, 1994.

en situation de concurrence. D'autres souffrent de rentes négatives : ils s'attendraient à être payés plus.

Rentes et satisfaction

Les déclarations de satisfaction subjective par les employés peuvent être utilisées pour tester la théorie des différences compensatoires et mettre au jour d'éventuelles rentes salariales[1].

Pour savoir si le fait de travailler dans le secteur public ou privé est source de rentes salariales en France, on estime une équation de satisfaction sans inclure le salaire. On peut alors mesurer si, pour une caractéristique donnée – le statut de fonctionnaire par exemple –, la compensation salariale est insuffisante (coefficient négatif) ou excessive (coefficient positif). Le Tableau 4.3 montre ainsi que le fait de travailler dans le secteur public était source, en 1997, d'une plus grande satisfaction (+ 0,055).

En estimant, parallèlement, une équation de salaire classique[2], on peut enrichir le constat précédent et savoir si le fait de travailler dans le secteur public est également source d'un plus haut salaire. Effectivement, en 1997, le secteur public reçoit, en moyenne, un surcroît de salaire (de 0,123).

L'introduction du salaire dans la troisième régression du Tableau 4.3 permet de savoir si, à salaire égal, le fait de travailler dans le secteur public reste associé à une plus grande satisfaction, ce qui est le cas en 1997 (0,123).

---

1. Cf. A. Smith, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Paris, Flammarion, « GF », 1991 ; S. Rosen, « The theory of equalizing differences », in O. Ashenfelter et R. Laylard (éd.), *Handbook of Labor Economics*, vol. I, New York, Elsevier, 1986 ainsi qu'A. Clark et C. Senik, « The unexpected structure of "rents" on the French and British labour markets », *Journal of Socio-Economics*, 35, 2006, p. 180-196.

2. Cf. J. Mincer, *Schooling, Experience and Earnings*, NBER, Columbia University Press, 1974.

Tableau 4.3 – Salaires et satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011. Effet de l'appartenance à la fonction publique

	Salaire		Satisfaction salariale		Satisfaction salariale		Salaire jugé « normal »/ salaire effectif
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011	2008-2011
Fonction publique	0,055***	– 0,015	0,155***	– 0,107***	0,123***	– 0,094***	0,011***
Log du sal. horaire					0,582***	0,901***	
Contrôles	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
N	2 457	5 585	2 457	5 585	2 457	5 585	5 019
R2	49 %	43 %	5,4 %	3,8 %	10 %	11 %	3,5 %

Lecture : en 1997, travailler dans la fonction publique plutôt qu'en entreprises est associé à un salaire de 5,5 % supérieur et à une satisfaction salariale de 0,155 écart-type supérieure.
Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires. Les variables de contrôle sont les suivantes : sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (6 modalités), groupe social (4 modalités), ancienneté, ancienneté au carré, nombre d'heures, nombre d'heures au carré. Cf. Annexe 4.A1, *infra*, p. 120.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011)

Enfin, la dernière colonne du Tableau 4.3 présente une estimation de l'écart entre le niveau de salaire que les gens jugeraient normal de percevoir et le salaire qu'ils déclarent. Cette mesure permet de corroborer l'interprétation précédente en termes de demande de compensation ou de rente. En effet, si les salariés estiment que le fait d'être fonctionnaire est mal rémunéré, ils aspirent certainement à un salaire « normal » plus élevé. L'écart estimé indique alors de combien il faudrait augmenter ou réduire les salaires pour égaliser les satisfactions des employés des deux secteurs, toutes choses égales par ailleurs[1].

1. On prendra garde toutefois de ne pas interpréter de manière trop littérale les résultats quantitatifs. Comme l'ont montré P. Bourdieu, A. Darbel, J.-P. Rivet et C. Seibel, dans *Travail et travailleurs en Algérie*, Paris, EHESS-Mouton, 1963, à partir de questions

Ainsi, en 1997, les salariés du public se déclarent, dans l'enquête « Travail et mode de vie », à la fois mieux payés (+ 5,5 %) et plus satisfaits de leur salaire. Cette satisfaction n'est pas simplement due à des salaires supérieurs : même à salaire équivalent, ils étaient plus satisfaits. La différence de rémunération entre secteurs n'explique donc qu'une faible part (un quart) du surplus de satisfaction des salariés du public. Le reste a pour origine d'autres caractéristiques de leur emploi.

Douze ans plus tard, ce schéma simple est bouleversé. Première surprise : en moyenne, les salariés de la fonction publique sont maintenant légèrement moins bien rémunérés que ceux du secteur privé (– 1,5 %).

Ce résultat est-il dû à la structure particulière de notre échantillon ? Pour le vérifier, nous avons estimé la même équation de salaire à l'aide de l'enquête « Emploi » chaque année de 1982 à 2010 (Figure 4.1). Le différentiel de salaire entre le public et le privé a connu des cycles. Au cours des années 1980, l'avantage s'est creusé en faveur du secteur privé, notamment en raison de la forte croissance de la fin de cette décennie. Dans les années 1990, le secteur public repasse très nettement en tête, avec un avantage salarial sur le privé qui culmine à + 6 % en 1999. La récession des années 1992-1995 freine très nettement les progressions salariales dans le privé, tandis que la fonction publique bénéficie de différents plans de rattrapage catégoriels dits

---

similaires, la question du salaire « normal » produit des réponses qui peuvent être tantôt marqués par une certaine extravagance, tantôt par une forme de réalisme qui conduit à *légitimer l'existant*. On écarte les réponses extravagantes, en limitant l'étude aux salaires normaux compris entre 0,8 et 2 fois les salaires perçus. Il est difficile en revanche de corriger de l'excès de réalisme que montrent des demandes de compensation estimées par cette méthode bien en deçà de ce qu'indiquent les régressions portant sur la satisfaction. La demande de compensation estimée par l'écart au salaire jugé « normal » n'est ainsi que de 1 % pour les femmes alors qu'elles sont payées 12 % de moins. Avec l'approche par la satisfaction, on apprend en revanche que les femmes sont significativement moins satisfaites et que cet écart ne disparaît qu'à salaire équivalent, c'est-à-dire en abrogeant fictivement le différentiel de salaire homme/femme.

Durafour, Jospin et Lang[1]. Enfin, cet avantage s'amenuise et disparaît totalement à la fin des années 2000, et ce malgré le ralentissement économique de 2002 et la crise de 2008. Le contexte de fort endettement de l'État à partir du milieu des années 2000 ne favorise guère les salariés du public.

L'avantage salarial de la fonction publique sur le secteur privé n'a donc rien de structurel. Par ailleurs, la Figure 4.1 montre que les estimations fondées sur nos deux enquêtes reflètent bien l'évolution du différentiel de salaire.

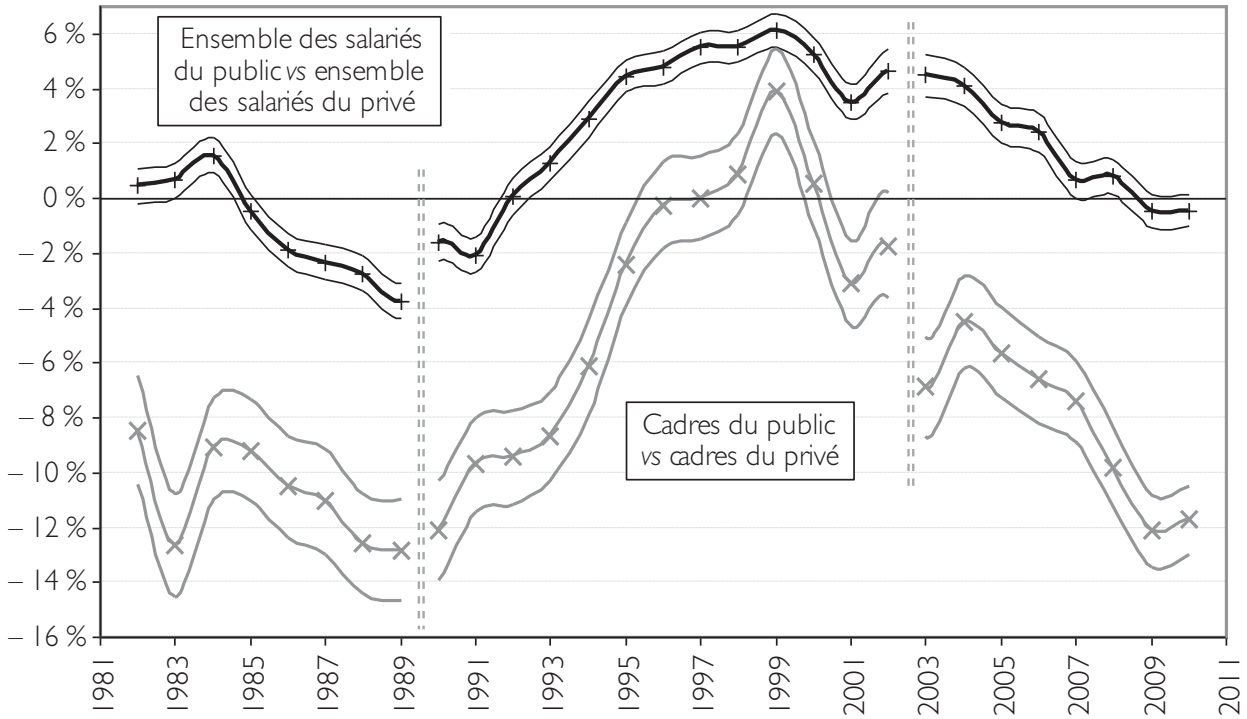


Figure 4.1 – Évolution du différentiel net de salaire public/privé pour l'ensemble des salariés et pour les cadres de 1982 à 2010.

Lecture : en 1982, à caractéristiques identiques, les salariés de la fonction publique (FPE, FPH et FPT) reçoivent 0,5 % de salaire en plus. L'intervalle de confiance à 90 % de cette estimation se situe entre – 0,2 % et 1,1 %. Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires. Les variables de contrôle sont les suivantes : sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (6 modalités), groupe social (4 modalités), ancienneté, ancienneté au carré, nombre d'heures, nombre d'heures au carré. Les questionnaires changent sensiblement entre 1989 et 1990, ainsi qu'entre 2002 et 2003, ce qui peut provoquer des ruptures de série. Avant 1990, on ne dispose que du salaire

1. Cf. J. Pouget, « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales », in *Les Salaires en France*, *op. cit.*

en tranche (mais avec un détail important puisque le questionnaire propose une vingtaine de tranches de salaire). On prend alors le milieu de la tranche comme variable dépendante. L'estimation est alors un peu moins précise.
Source : enquêtes annuelles Emploi de 1982 à 2010.

Seconde surprise : les salariés du public sont désormais nettement moins satisfaits, et ce même à niveau de salaire donné ! Un écart apparaît entre le salaire jugé « normal » et leur salaire effectif.

Détaillons un peu (Tableau 4.4). C'est au sein de la fonction publique d'État que les agents publics ont le plus perdu de terrain sur les salariés du privé : leur avantage salarial a disparu en treize ans passant de + 7,8 % à – 1 % (écart devenu non significatif). La baisse de la satisfaction les concerne particulièrement ; leur supplément de satisfaction disparaît et laisse place à la frustration. Ce dernier mouvement est encore plus prégnant au sein de la fonction publique hospitalière ; leur indice passant de + 0,22 à – 0,15. La baisse relative de salaire et de satisfaction est en revanche moindre dans la fonction publique territoriale.

Tableau 4.4 – Salaires et satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011 au sein de la fonction publique

	Salaire		**Satisfaction salariale**		**Satisfaction salariale**		**Salaire jugé « normal »/ sal. effectif**
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011	2008-2011
Fonct. pub. d'État	0,078***	– 0,009	0,178***	– 0,146***	0,133**	– 0,137***	0,018***
Fonct. pub. hospital.	0,076**	0,037**	0,218**	– 0,150***	0,173*	– 0,183***	0,007
Fonct. pub. territoriale	0,019	– 0,040***	0,124	– 0,065	0,011	– 0,028	0,010*
Entreprises publiques	0,076**	0,027	0,144	– 0,020	0,099	– 0,045	0,007
Log du salaire horaire					0,580***	0,907***	

Lecture : en mai 1997, travailler pour la fonction publique d'État a un impact de + 7,7 % sur le salaire horaire par rapport aux entreprises privées et de 0,18 écart-type sur la satisfaction.
Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle détaillées dans le Tableau 4.3 ainsi qu'en Annexe 4.A1.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Tout se passe comme si l'évolution relative de satisfaction avait suivi de manière amplifiée l'évolution relative des salaires. Sur-satisfaits en 1997, les fonctionnaires deviennent sous-satisfaits à la fin des années 2000. Quelles peuvent être les raisons de cette sous-satisfaction ? Quelles évolutions entre 1997 et la fin des années 2000 ont pu provoquer un tel renversement de la hiérarchie de la satisfaction salariale ?

Qui porte l'insatisfaction du secteur public ?

Pour l'instant, nous n'avons estimé que le niveau moyen et l'évolution moyenne de la satisfaction dans la fonction publique. L'effet moyen, par construction, gomme la diversité des situations. Certains sous-groupes peuvent être plus concernés par le surprenant déclin constaté. Pour identifier ces différences, nous allons mesurer successivement la contribution du sexe, de la position sociale et du diplôme sur le différentiel de satisfaction entre les deux secteurs.

La montée de l'insatisfaction masculine dans le secteur public

Commençons par l'écart de salaire entre hommes et femmes. Il est plus important dans les entreprises (privées) qu'au sein de la fonction publique. En 1997, il était supérieur de 18 % dans le privé, contre 9 % dans le public ; dans l'enquête « SalSa », la différence est respectivement de 14 % et 8 % (Tableau 4.5). Alors qu'en 1997 c'étaient les femmes du public qui étaient nettement mieux payées que les femmes du privé (+10 %), les hommes des deux groupes étant payés à peu près au même niveau, douze ans plus tard, les femmes des deux groupes sont presque au même niveau, tandis que les hommes du public sont nettement moins payés (– 5,3 %) que ceux du privé.

Sur le plan de la satisfaction, l'avantage du secteur public dans les années 1990 venait autant des femmes que des hommes. À la fin des années 2000, son désavantage vient plutôt des hommes qui, en comparaison de

leurs homologues du privé, souffrent d'un décrochage salarial (– 0,06) et d'une forte morosité (– 0,130) produite par ce décrochage salarial. Cette insatisfaction masculine se manifeste aussi par une demande de compensation salariale. Autrement dit, les hommes sont en général moins déçus de leur salaire par comparaison au niveau « normal », mais ceux du secteur public le sont plus que ceux du privé.

Tableau 4.5 – Salaires et satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011. Interaction du sexe et de l'appartenance à la fonction publique

	Salaire		**Satisfaction salariale**		**Satisfaction salariale**		**Salaire jugé « normal »/ sal.effectif**
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011	2008-2011
Homme	0,182***	0,140***	– 0,064	0,162***	– 0,171***	0,036	– 0,015***
Fonction publique	0,095***	0,010	0,117*	– 0,056	0,061	– 0,065*	0,004
Homme × f. pub.	– 0,091***	– 0,063***	0,086	0,130**	0,140	– 0,073	0,017**
Log du sal. horaire					0,586***	0,898***	

Lecture : en mai 1997, être un homme, plutôt qu'une femme, est associé à un salaire de 18,2 % supérieur, travailler dans la fonction publique plutôt qu'en entreprise à un salaire de 9,5 % supérieur et la combinaison du sexe masculin et d'un travail dans la fonction publique à un salaire de – 9,1 % inférieur[1], (la situation de référence des deux variables combinées est donc femme travaillant en entreprises). Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle détaillées dans le Tableau 4.3 ainsi qu'en Annexe 4.A1, p. 120.

***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.

Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

1. Il est alors possible de calculer les niveaux de salaire des hommes et des femmes du public et du privé à partir de ces trois variables : par rapport un niveau de référence de 0 pour les femmes du privé (*i.e.* ni homme, ni fonction publique), les hommes du privé touchent + 18,2 %, les femmes du public touchent + 9,5 % et les hommes du public + 18,6 % (= 18,2 + 9,5 – 9,1).

Y aurait-il un rapport entre le différentiel de satisfaction public-privé et le différentiel de salaires hommes/femmes qui règne dans chacun des deux secteurs ?

L'enquête « SalSa » permet de mesurer la perception subjective des discriminations salariales de genre au travers des questions « En tant que femme (respectivement homme), avez-vous le sentiment de : 1. gagner moins qu'un homme (respectivement qu'une femme) pour le même travail ; 2. gagner autant ; 3. gagner plus ? ». De fait, le sentiment d'être mieux payés que les femmes pour le même travail est plus répandu dans le privé (30 %) que dans le public (8 %). La réciproque est également vraie : dans le secteur privé, 40 % des femmes se sentent moins bien payées que les hommes pour un travail identique, contre 17 % dans le public.

Nous introduisons cette variable dans l'estimation pour analyser son impact sur le différentiel de satisfaction public-privé (Tableau 4.6)[1]. Cette introduction modifie sensiblement le différentiel de satisfaction. Elle diminue de 25 % le différentiel absolu public-privé de satisfaction chez les hommes et l'augmente de 80 % chez les femmes. Chez les hommes, la perception du désavantage salarial des femmes est moins fréquente dans le public que dans le privé, mais son impact sur la satisfaction salariale masculine est très similaire dans les deux secteurs (modèle 3). En revanche, chez les femmes, l'insatisfaction de se sentir moins payées que les hommes est nettement moins forte dans le public que dans le privé.

1. On prendra garde toutefois que le sens de la causalité entre la satisfaction salariale et la perception subjective des discriminations de genre peut être discuté. L'exercice a néanmoins le mérite d'établir des corrélations « nettes ».

Tableau 4.6 – Satisfaction salariale en 2008-2011 et perception des inégalités de genre

	Hommes			Femmes		
	1	2	3	4	5	6
Fonction publique	– 0,164***	– 0,123**	0,215***	– 0,085**	– 0,153***	– 0,392***
Sentiment que les femmes sont moins payées pour le même travail		0,223***	– 0,131**		– 0,335***	– 0,204***
Sentiment que les femmes sont moins payées			0,074			0,196**

Lecture : les estimations sont faites ici séparément pour les hommes et pour les femmes. Chez les hommes, travailler dans la fonction publique plutôt qu'en entreprise est associé à une satisfaction salariale de – 0,164 écart-type inférieure (modèle 1). Dans le modèle 2, on contrôle pour la perception des discriminations salariales en défaveur des femmes : celle-ci est associée à une satisfaction salariale 0,223 supérieure et l'appartenance à la fonction publique est alors associée à une satisfaction salariale – 0,123 inférieure. Le modèle 3 étudie « l'interaction » du sentiment d'une discrimination contre les femmes et de l'appartenance à la fonction publique sur la satisfaction salariale. Il est faible et non significatif (0,074). Le lien entre satisfaction salariale et perception de discrimination à l'endroit des femmes n'est donc pas significativement différent dans le public et le privé.
Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle détaillées dans le Tableau 4.3 ainsi qu'en Annexe 4.A1.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquête « SalSa » (2008-2011).

L'insatisfaction vient du haut de l'échelle sociale

Poursuivons par l'analyse de l'interaction entre appartenance à la fonction publique et position sociale. Les travaux sur les comparaisons de salaire public-privé[1] signalent souvent que les cadres et les diplômés du supérieur (Bac + 3 et plus) sont en général mieux payés dans le privé que dans le public, alors que les employés et les diplômes inférieurs au baccalauréat

1. Cf. F. de Singly et C. Thélot, *Gens du privé, gens du public. La grande différence, op. cit. ;* J. Pouget, « Secteur public, secteur privé : quelques éléments de comparaisons salariales », art. cité et C. Lucifora et D. Meurs, « The public sector pay gap in France, Great-Britain and Italy », *Review of Income and Wealth*, 1, 2006, p. 43-59.

sont mieux payés dans le public. Ces différentiels sont également soumis à des effets de cycle.

Comme le montre la Figure 4.1, les évolutions générales du différentiel public-privé sont nettement amplifiées pour les cadres. Les cadres du public étaient payés 12 % de moins au début des années 1990 ; ils se hissent au même niveau entre 1996 et 2000 (avec une petite pointe à + 4 % en 1999) et retombent à – 12 % à la fin des années 2000. On retrouve des résultats similaires dans nos deux enquêtes (Tableau 4.7) quand on additionne l'effet principal et l'effet d'interaction (+ 0 % en 1997, – 4,6 % en 2008-2011).

En 1997, les cadres et professions intermédiaires du public (que l'on a regroupés) ne se démarquaient guère des autres groupes sociaux de la fonction publique et restaient plus satisfaits que leurs homologues du privé, y compris à niveau de salaire égal (Tableau 4.7). Douze ans plus tard, la situation s'est transformée. L'insatisfaction de la fonction publique vient essentiellement du groupe des cadres et professions intermédiaires du public, alors que les autres catégories socioprofessionnelles du public et du privé sont au même niveau.

La prise en compte de la combinaison du niveau de diplôme et du secteur donne des résultats similaires, mais plus accentués encore (Tableau 4.8). L'insatisfaction des Bac + 3 était déjà présente en 1997 par rapport à leurs camarades d'études du privé. Douze ans plus tard, elle s'est accentuée. Elle va au-delà du simple différentiel de salaire de – 5 % constaté dans l'équation de salaire[1].

1. La demande de compensation estimée à l'aide de l'écart entre le salaire normal et le salaire perçu est de 3,5 %.

Tableau 4.7 – Modélisation des salaires et de la satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011. Interaction de la position sociale et de l'appartenance à la fonction publique

	Salaire		Satisfaction salariale		Satisfaction salariale		Salaire jugé « normal »/ sal. effectif
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011	2008-2011
Professions intermédiaires	0,193***	0,167***	0,192***	0,174***	0,079	0,025	– 0,010*
Cadres	0,523***	0,356***	0,506***	0,427***	0,201**	0,107*	– 0,021***
Fonction pub.	0,101***	0,013	0,186***	– 0,027	0,127**	– 0,039	– 0,004
Cadres et PI × FP	– 0,101***	– 0,059***	– 0,066	– 0,167***	– 0,008	– 0,115*	0,032***
Log du salaire horaire					0,582***	0,897***	

Lecture : en 2008-2011, à salaire égal, le fait de travailler dans la fonction publique était lié à une moindre satisfaction salariale de – 0,039 écart-type (colonne 6). La satisfaction était encore réduite de 0,115 écart-type pour les cadres de la fonction publique (par rapport aux non-cadres de la fonction publique).
Voir notes des tableaux précédents. Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle détaillées dans le Tableau 4.3 ainsi qu'en Annexe 4.A1.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Tableau 4.8 – Modélisation des salaires et de la satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011. Interaction du diplôme et de l'appartenance à la fonction publique

	Salaire		Satisfaction salariale		Satisfaction salariale		Sal. jugé « normal »/ sal. effectif
	1997	2008-2011	1997	normal (2008-2011)	1997	2008-2011	2008-2011
Bac + 3 et 4	0,392***	0,281***	0,266**	0,157**	0,040	– 0,096	– 0,037***
Bac + 5 et plus	0,542***	0,405***	0,120	0,125*	– 0,194	– 0,238***	– 0,031***
Fonction publique	0,072***	– 0,002	0.194***	– 0,066*	0,153***	– 0,064*	0,002
Bac + 3 et plus × FP	– 0,130**	– 0,051**	– 0,299**	– 0,164**	– 0,225*	– 0,118*	0,035***
Log du salaire horaire					0,578***	0,897***	

Lecture : cf. tableaux précédents. Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle détaillées dans le Tableau 4.3 ainsi qu'en Annexe 4.A1.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Les hommes, les cadres et professions intellectuelles supérieures et les diplômés du supérieur sont donc les groupes les plus insatisfaits relativement à leurs homologues du privé et ceux dont la satisfaction a le plus décliné. Il y a dans le secteur public une insatisfaction qui vient du haut de la hiérarchie. Une façon de synthétiser ce phénomène consiste à comparer l'évolution de la satisfaction en fonction du salaire lui-même dans les deux secteurs. Pour cela, on distingue l'effet du salaire sur la satisfaction dans le privé et dans le public. La Figure 4.2 résume le fruit d'une telle modélisation (les estimations entières sont présentées au Tableau 4.A2 en Annexe, p. 122).

Les leçons de la Figure 4.2 sont claires : en 1997, le différentiel de satisfaction décroît quelque peu quand on grimpe dans la hiérarchie des salaires. Mais même au niveau du centile supérieur, il reste substantiellement en

faveur du public. En 2008-2011 (« SalSa »), pour le premier décile de salaire horaire (inférieur à 7 euros), salariés du public et du privé déclarent les mêmes niveaux de satisfaction. Le différentiel de satisfaction en faveur du privé s'accroît avec le niveau de salaire pour atteindre 0,3 écart-type pour le centile supérieur.

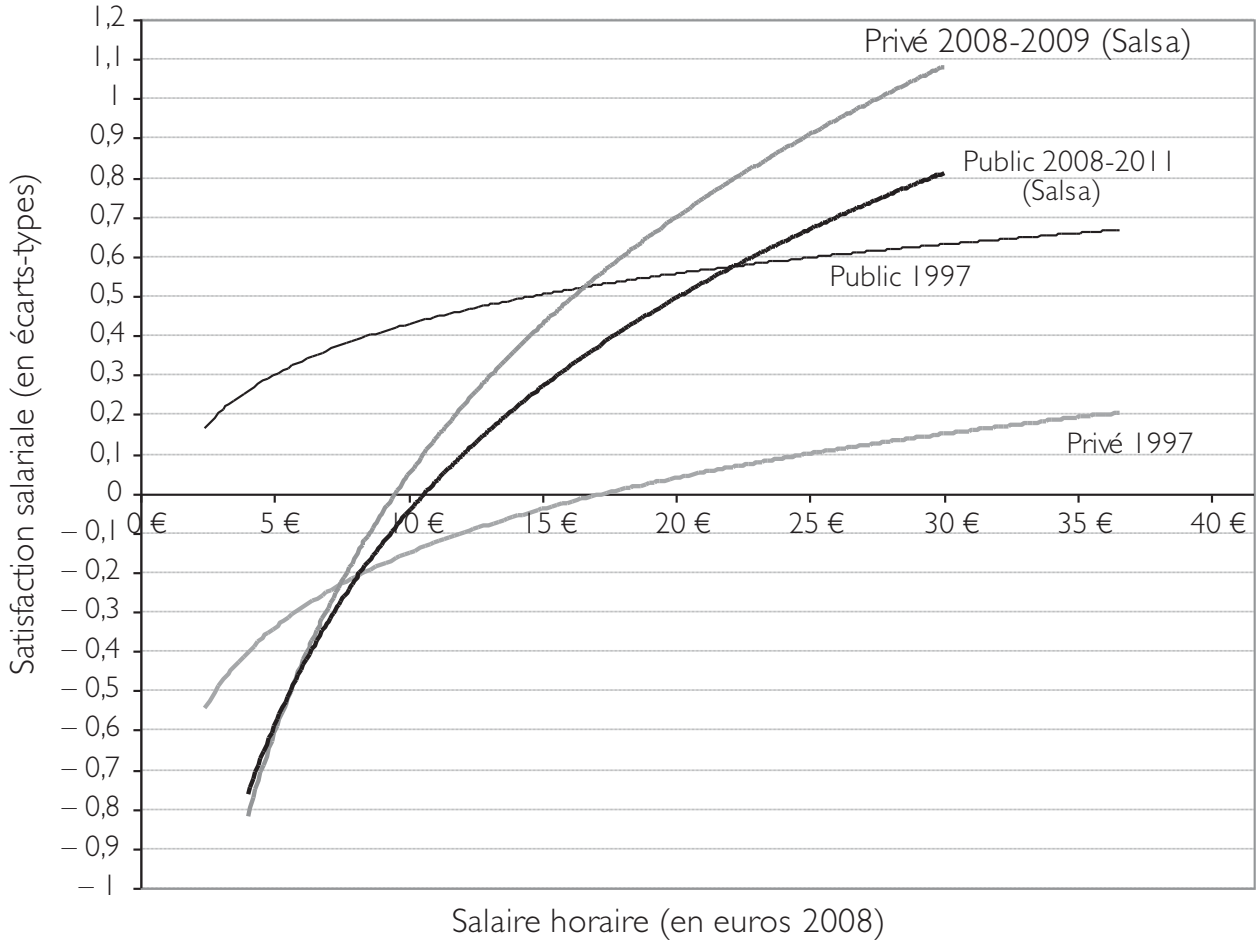


Figure 4.2 – Représentation de l'impact différent du salaire sur la satisfaction salariale selon le secteur.

Lecture : représentation graphique de l'effet, toutes choses étant égales par ailleurs, du salaire sur la satisfaction, dans le public et dans le privé, en 1997 et à la fin des années 2000 dans l'intervalle [1 %, 99 %] des salaires de nos échantillons respectifs (ce graphique est fondé sur la régression présentée en Annexe, Tableau 4. A2). Les salaires 1997 ont été recalculés en euros 2008. En ordonnée, 0 correspond à la satisfaction moyenne, 1 correspond à un écart-type de satisfaction au-dessus de la moyenne.

Pour un salaire horaire net de 15 euros par mois, la satisfaction est en 1997 de – 0,04 dans le privé, + 0,51 dans le public et à la fin des années 2000 de 0,43 dans le privé et de 0,27 dans le public.

Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

La disparition des avantages non salariaux de la fonction publique ?

L'insatisfaction relative du public à la fin des années 2000 vient du haut de sa hiérarchie sociale ; les salariés qui s'y trouvent sont moins bien payés que leurs homologues du privé et ont vu l'écart se creuser en leur défaveur au cours de la dernière décennie. Mais, même pour ces sous-groupes, les estimations économétriques montrent que l'insatisfaction salariale va bien au-delà du seul différentiel de salaire. Cette dernière tient-elle alors à d'autres caractéristiques non salariales de l'emploi ? Les 79 % des salariés du privé qui déclarent être mieux payés que dans le public estiment que cela est normal car « les salariés du public ont d'autres avantages » (Annexe 4.A3, *infra*, p. 123). Les salariés du public qui se sentent moins payés que ceux du privé en sont moins persuadés : ils ne sont que 34 % à trouver des compensations. Ils évoquent alors, dans la question ouverte qui suit, principalement trois avantages – la sécurité de l'emploi (36 %), les congés (27 %), les horaires (16 %).

Nous considérons quatre indicateurs relatifs aux caractéristiques non salariales de l'emploi : la protection du pouvoir d'achat, le risque de chômage, la précarité statutaire et les conditions de travail.

Une inquiétude partagée concernant le pouvoir d'achat

Concernant le pouvoir d'achat, l'enquête montre que l'inquiétude est assez semblable entre les deux secteurs. Les salariés du public ont plus souvent subi des baisses de salaire réel mensuel entre 2003 et 2008 (32 % contre 27 %) mais non des baisses de salaire réel horaire (27 % contre 29 %)[1]. Le sentiment subjectif de baisse du pouvoir d'achat au cours des cinq der-

1. Les évolutions de salaire réel ont été calculées dans l'enquête « SalSa » 2008 à partir des DADS. Seules les fonctions publiques hospitalière et territoriale sont concernées.

nières années (deux fois plus important que le phénomène réel) est aussi répandu dans le public que dans le privé. En revanche la crainte d'une baisse de pouvoir d'achat dans les cinq années à venir est plus forte dans le secteur public (56 % contre 52 %).

Nous introduisons ces trois dimensions relatives au pouvoir d'achat dans nos estimations économétriques (Tableau 4.9). Visiblement, cela ne suffit pas à expliquer la moindre satisfaction des salariés du public. On ne constate pas non plus une sensibilité spécifique des salariés du public à la question du pouvoir d'achat (comme le montre la non-significativité statistique des interactions). Ce n'est donc pas tant la protection (réelle ou perçue) du pouvoir d'achat, ni même les évolutions individuelles de salaire[1] qui expliquent l'insatisfaction.

Le risque de chômage reste moins inquiétant dans le secteur public

Notre deuxième candidat pour réduire l'énigme du différentiel de satisfaction public-privé est le risque de chômage. Contrairement à une idée simple, celui-ci ne concerne pas uniquement le secteur privé, ni tout le secteur privé. Le risque de chômage n'est pas nul dans le secteur public puisque une partie des contractuels peut y être sensiblement exposée. Inversement, dans le privé, certains secteurs et certaines fonctions sont très protégés du risque de chômage, notamment les grandes entreprises du secteur tertiaire (banques, assurances, mutuelles), voire de l'industrie (énergie), ainsi que les cadres et les diplômés du supérieur… en dessous de 55 ans.

---

1. L'introduction du taux d'augmentation du salaire mensuel entre 2003 et 2008, calculé à partir des DADS ne modifie pas le différentiel de satisfaction entre public et privé. Il existe néanmoins une différence entre public et privé quand on interagit l'appartenance à la fonction publique et la hausse de salaire. L'effet d'une hausse de salaire augmente moins la satisfaction dans le public que dans le privé. On retrouve donc en dynamique le même effet que celui calculé en niveau quand on interagit l'appartenance au public et le niveau de salaire (Figure 4.2).

Tableau 4.9 – Salaires et satisfaction salariale en 2008-2011. Interaction du risque de perte de pouvoir d'achat et du secteur

	Salaire	Satisfaction salariale	Satisfaction salariale
Perte de pouvoir d'achat réel (mensuel) depuis 5 ans # **Fonction publique** **Log du salaire horaire**	– 0,049*** – 0,004	– 0,146*** – 0,116**	– 0,099** – 0,112** 0,965***
Perte de pouvoir d'achat réel (mensuel) depuis 5 ans # **Fonction publique** **Perte de pouvoir d'achat réelle depuis 5 ans × FP** **Log du salaire horaire**	– 0,054*** – 0,013 0,029	– 0,169*** – 0,157** 0,132	– 0,117** – 0,144** 0,104 0,963***
Perte de pouvoir d'achat perçu depuis 5 ans **Fonction publique** **Log du salaire horaire**	– 0,05*** – 0,014	– 0,476*** – 0,104***	– 0,434*** – 0,091*** 0,845***
Perte de pouvoir d'achat perçu depuis 5 ans **Fonction publique** **Perte de pouvoir d'achat perçu depuis 5 ans × FP** **Log du salaire horaire**	– 0,06*** – 0,038*** 0,037**	– 0,479*** – 0.11** 0,010	– 0,428*** – 0,077 – 0,022 0,846***
Risque de perte de pouvoir d'achat future **Fonction publique** **Log du salaire horaire**	0,006 – 0,015	– 0,161*** – 0,103***	– 0,167*** – 0,090*** 0,904***
Risque de perte de pouvoir d'achat future **Fonction publique** **Risque de perte de pouvoir d'achat future × FP** **Log du salaire horaire**	0,005 – 0,017 0,004	– 0,188*** – 0,152*** 0,092	– 0,192*** – 0,137*** 0,086 0,904***

Lecture : le deuxième bloc de la première colonne se lit ainsi : une perte de pouvoir d'achat est associée à un salaire de – 5,4 % inférieur, l'appartenance à la fonction publique à un salaire de – 1,3 % inférieur (différence non significative), et la combinaison d'une perte de pouvoir d'achat et de l'appartenance à la fonction publique à un salaire de 2,9 % supérieur (différence non significative). Chaque bloc dans chaque colonne correspond à une régression différente (dans la première colonne, on trouve ainsi les résultats successifs de six régressions différentes). Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle signalées dans les tableaux précédents (ainsi qu'en Annexe 4.A1, *infra*, p. 120).

Les deux premiers jeux de régression (où l'on introduit la perte de pouvoir d'achat réel mensuel) ne sont estimés que pour « SalSa » 2008, grâce aux données longitudinales salariales issues des DADS. La fonction publique n'est alors représentée que par les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.

Source : enquêtes « SalSa » (2008-2011).

Tableau 4.10 – Modélisation des salaires et de la satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011. Interaction du risque de chômage et du secteur

	Salaire		Satisfaction salariale		Satisfaction salariale	
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011
Risque de chômage	– 0,032**	– 0,036***	– 0,169***	– 0,303***	– 0,150***	– 0,272***
Fonction publique	0,058***	– 0,020**	0,106***	– 0,147***	0,071	– 0,130***
Log du salaire horaire					0,606***	0,882***
Risque de chômage	– 0,016	– 0,025**	– 0,172***	– 0,306***	– 0,162***	– 0,284***
Fonction publique	0,079***	– 0,011	0,104*	– 0,150***	0,056	– 0,140***
Risque de chômage × FP	– 0,104**	– 0,060**	0,014	0,018	0,077	0,071
Log du salaire horaire					0.608***	0.883***

Lecture : en 1997 (1re colonne, deuxième bloc), la perception d'un risque de chômage est associée à un salaire de – 1,6 % inférieur, la fonction publique de 7,9 % supérieur et la combinaison d'une perception d'un risque de chômage et de l'appartenance à la fonction publique à un salaire de -10,4 % inférieur. Chaque colonne dans chaque bloc correspond à une régression différente (dans la première colonne, on trouve ainsi les résultats successifs de deux régressions différentes). Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle détaillées dans les précédents tableaux. Le risque de chômage n'est pas évalué de la même façon en 1997. En 1997, la question posée aux seuls salariés en CDI était « Pour vous, au cours de l'année qui vient, le risque de perdre votre emploi est-il ? 1. à peu près inexistant ; 2. faible ; 3. élevé ; 4. très élevé. » On a retenu les modalités 2, 3 et 4 pour identifier le risque de chômage. Nous avons exclu alors les salariés en CDD. Dans l'enquête « SalSa », la question est la suivante : « Au cours des cinq prochaines années, risquez-vous de perdre votre emploi ? Oui, Non. »
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Néanmoins, la perception du risque de chômage est beaucoup plus élevée dans le privé que dans le public. En 1997, 56 % des salariés du privé pensaient que le risque de perdre leur emploi dans l'année était non négligeable (« faible », « élevé » ou « très élevé » plutôt que « à peu près inexistant ») contre 13 % dans le public. À la fin des années 2000, 36 % des salariés du privé disaient risquer de perdre leur emploi au cours des cinq prochaines années contre 12 % dans le secteur public. On remarquera

toutefois que, même si les formulations sont un peu différentes, l'écart entre public et privé s'est fortement resserré.

La perception du risque de chômage explique un tiers de la sursatisfaction du secteur public en 1997 (Tableau 4.10). Le différentiel qui demeure semble être dû aux salaires plus élevés que l'on verse alors à caractéristiques égales dans le secteur public. En effet, à salaire et à niveau de risque de chômage équivalent, il ne subsiste plus de surplus de satisfaction dans le secteur public.

Mais à la fin des années 2000, à salaire égal et à risque de chômage perçu équivalent, les salariés du public sont moins satisfaits et le salaire jugé « normal » dépasse désormais celui que l'on reçoit effectivement.

Précarité et insatisfaction dans le secteur public

Dans le même ordre d'idées, examinons à présent l'effet de la « précarité » des contrats de travail. Il est classique, depuis les travaux de Doeringer et Piore et ceux de Lindbeck et Snower[1], d'opposer deux types de marché du travail : le marché primaire, qui regroupe notamment les grandes entreprises et les organisations, où les *insiders* bien protégés par un statut et des syndicats obtiennent des rémunérations élevées et des conditions de travail favorables, et un marché du travail secondaire, plus flexible et concurrentiel, où les *outsiders* bénéficient d'une faible protection, obtiennent des salaires faibles et subissent des conditions de travail dégradées. Cette description semble s'appliquer à la fonction publique qui emploie en permanence un volant de 20 % de salariés non titulaires sous des statuts divers (auxiliaires, vacataires, contractuels), dont certains peuvent être en CDI et d'autres en contrats à durée déterminée

1. Cf. P. Doeringer et M. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, *op. cit.*, et A. Lindbeck et D. Snower, *The Insider-Outsider. Theory of Employment and Unemployment*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1989.

reconductibles[1]. Dans l'enquête « SalSa », 80 % des salariés de la fonction publique sont des agents titulaires, 20 % ne sont pas titulaires, dont la moitié sont en CDD ; 90 % des salariés des entreprises bénéficient du statut de CDI. Pour permettre une meilleure comparabilité des deux enquêtes, on prendra le contrat temporaire (CDD, intérim, stagiaire, apprentissage ou contrat aidé dans le privé, contractuel en CDD ou vacataire dans le public) comme indice de précarité statutaire[2].

Cette variable de précarité ne suffit pas à expliquer le différentiel de satisfaction public-privé (Tableau 4.11). Toutefois, quand on observe l'interaction entre le fait de disposer d'un contrat temporaire et de travailler dans le secteur public, on constate un effet spécifique à la fin des années 2000, marqué par un salaire inférieur de 12 % et une insatisfaction particulièrement forte par rapport aux agents de la fonction publique titulaires ou en CDI. À la fin des années 2000, l'insatisfaction du public doit pour beaucoup à l'insatisfaction de sa frange la plus précaire, qui cumule une précarité contractuelle et des salaires nettement inférieurs. En outre, la contribution spécifique des précaires du public au score d'insatisfaction d'ensemble du public a d'autant plus augmenté que leur poids augmente aussi : la part des agents non titulaires a en effet progressé sur l'ensemble de la période passant de 14 % en 2000 à 17 % en 2011.

---

1. Dans la fonction publique, la loi prévoit trois cas de recours aux agents non titulaires : pour répondre à un besoin permanent (maîtres d'internat, surveillant d'externat) ; pour répondre à des besoins temporaires (remplacement momentané d'agents absents) ; comme procédure de prérecrutement d'agents (travailleurs handicapés et Pacte). Fin 2011, les non-titulaires représentent 17 % des agents de la fonction publique.

2. L'enquête « SalSa » permettrait d'adopter une autre approche consistant à distinguer l'appartenance ou non au statut le plus protégé au sein de chaque secteur, c'est-à-dire agent titulaire dans le public et CDI dans le privé. Cette approche conduit aux mêmes résultats qualitatifs. Mais faute d'information suffisante, elle n'a pu être menée pour 1997.

Tableau 4.11 – Modélisation des salaires et de la satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011. Interaction du type de contrat et de l'appartenance à la fonction publique

	Salaire		Satisfaction salariale		Satisfaction salariale	
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011
Contrat temporaire	– 0,136***	– 0,037***	– 0,126*	0,026	– 0,047	0,059
Fonction publique	0,061***	– 0,013	0,161***	– 0,108***	0,126***	– 0,097***
Log du salaire horaire					0,579***	0,903***
Contrat temporaire	– 0,118***	– 0,005	– 0,092	0,104**	– 0,024	0,109**
Fonction publique	0,068***	– 0,0005	0,173***	– 0,078**	0,134***	– 0,077**
Contrat temporaire × FP	– 0,067	– 0,115***	– 0,123	– 0,282***	– 0,084	– 0,178**
Log du salaire horaire					0,578***	0,898***

Lecture : en 1997 (1re colonne, deuxième bloc), un contrat temporaire est associé à un salaire de – 11,8 % inférieur, la fonction publique de 6,8 % supérieur et la combinaison d'un contrat temporaire et de l'appartenance à la fonction publique à un salaire de – 6,7 % inférieur. Chaque colonne dans chaque bloc correspond à une régression différente (dans la première colonne, on trouve ainsi les résultats successifs de deux régressions différentes). Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle détaillées dans les précédents tableaux.

***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.

Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Dégradation ressentie des conditions de travail

Les conditions de travail sont notre dernier candidat pour rendre compte de l'insatisfaction des salariés de la fonction publique. Les évolutions des conditions de travail sont complexes à établir à partir d'enquêtes car elles combinent évolution objective et subjective[1]. Néanmoins, il semble que, dans le secteur public, certains éléments soient allés dans le sens d'une

1. Cf. M. Gollac. « Des chiffres insensés ? Pourquoi et comment on donne un sens aux données statistiques », *Revue française de sociologie*, 38 (1), 1997, p. 5-36.

dégradation sinon objective, du moins subjective, que ce soit lors du passage aux 35 heures, en particulier à l'hôpital, ou dans le cadre des politiques de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux (voir chapitre 1). À l'inverse, dans le secteur privé, l'application des 35 heures semble avoir été assez bénéfique aux cadres qui ont gagné des jours de congés supplémentaires (les journées RTT), plutôt qu'aux ouvriers[1].

Nous avons construit un indice de difficulté des conditions de travail additionnant les déclarations concernant la dangerosité du travail, sa difficulté physique, sa difficulté nerveuse et le rythme des cadences, à partir de questions aussi comparables que possible dans l'enquête « Travail et mode de vie » et dans l'enquête « SalSa ». Au vu de cet indicateur, les salariés du public se disent plus exposés aux conditions de travail difficiles en 1997 et le sont plus encore douze ans après (Tableau 4.12, colonne 1). Les conditions de travail donnent lieu à une compensation salariale, mais celle-ci est insuffisante pour combler les attentes des salariés ; ce qu'avaient déjà montré les travaux de Godechot et Gurgand[2]. En tenir compte conduit à réduire d'un quart l'écart de satisfaction entre le public et le privé à la fin des années 2000. Notons cependant qu'à salaire égal, ressentir des conditions de travail difficiles engendre une insatisfaction salariale moindre dans le public que dans le privé.

1. Cf. G. Cette, N. Dromel et D. Méda, « Les déterminants du jugement des salariés sur la RTT », *Économie et Statistique*, 376-377, 2004, p. 117-151.
2. Cf. O. Godechot, M. Gurgand, « Quand les salariés jugent leur salaire », art. cité.

Tableau 4.12 – Modélisation des salaires et de la satisfaction salariale en 1997 et en 2008-2011. Interaction des conditions de travail et du secteur

	Conditions de travail		Salaire		Satisfaction salariale		Satisfaction salariale	
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011
Difficulté des conditions de travail (Indice)			0,025***	0,008**	– 0,186***	– 0,166***	– 0,201***	– 0,174***
Fonction publique	0,143***	0,197***	0,051***	– 0,017*	0,182***	– 0,074**	0,15***	– 0,060**
Log du salaire horaire							0,615***	0,918***
Difficulté des conditions de travail (Indice)			0,025***	0,009*	– 0,213***	– 0,179***	– 0,228***	– 0,187***
Fonction publique			0,051***	– 0,017*	0,187***	– 0,075**	0,155***	– 0,060**
Difficulté des cond. de travail × fonction publique			0,002	– 0,002	0,099**	0,043	0,098**	0,045*
Log du salaire horaire							0,615***	0,918***

Lecture : en 1997 (3e colonne, deuxième bloc), une unité de l'indice de difficulté des conditions de travail est associée à un salaire de 2,5 % supérieur, le travail dans la fonction publique à un salaire de 5,1 % supérieur et la combinaison d'une unité de difficulté des conditions de travail et d'un travail dans la fonction publique à un salaire de 0,002 % supérieur. Chaque colonne dans chaque bloc correspond à une régression différente (dans la première colonne, on trouve ainsi les résultats successifs de six régressions différentes). Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires et utilisent les variables de contrôle détaillées dans les précédents tableaux. Les conditions de travail difficiles ne sont pas évaluées exactement de la même façon dans l'enquête « SalSa » et en 1997. Dans « SalSa », nous avons créé un score additionnant les variables correspondant à un travail dangereux, un travail dur physiquement, un travail dur nerveusement et la fréquence du travail à un rythme élevé. Les questions dans « Travail et modes de vie » étaient plus précises et plus nombreuses, on a pris les questions les plus ressemblantes, exposition à « des risques d'accidents graves », « à des postures ou des mouvements pénibles ou fatigants à la longue », à « une tension nerveuse importante », et la fréquence du travail à un rythme élevé. Le score atteint 1,94 en 1997 comme en 2008-2011. Il a été centré et standardisé pour que la moyenne soit nulle et l'unité corresponde à un écart-type.

***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.

Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Conclusion. Une insatisfaction relative ?

Nous avons identifié dans ce chapitre les sous-groupes du secteur public les plus insatisfaits : les hommes, les cadres et, plus encore, les diplômés du supérieur, groupes dont les salaires ont au cours des douze dernières années le plus décroché par rapport à ceux de leurs homologues des entreprises.

Nous avons également repéré deux éléments qui contribuent à expliquer l'insatisfaction des salariés du secteur public à la fin des années 2000 : les contrats précaires, instables, pendant longtemps indéfiniment reconductibles[1], mal rémunérés, offerts en lisière du statut protecteur de fonctionnaire et les conditions de travail qui sont, d'après les enquêtés, plus difficiles dans le secteur public et qui se sont dégradées, sinon objectivement, du moins subjectivement, au cours des dernières années. Les politiques de réduction du temps de travail à effectif constant dans la fonction publique suivies des politiques de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux ont vraisemblablement accru la charge de travail (en particulier à l'hôpital[2]) mais ont aussi rendu plus délicats les rapports aux usagers et au public (fermeture de classes, manque de surveillants dans les établissements scolaires, surcharge des agences pour l'emploi, etc.)[3].

Ces deux constats, insatisfaction en haut de la hiérarchie, insatisfaction liée au statut précaire et aux conditions de travail difficiles, peuvent *a priori* sembler antithétiques. Dans la fonction publique, ils ne le sont pas. À la différence du secteur privé, l'exposition à des conditions de travail difficiles et

1. La loi sur l'accès à l'emploi titulaire du 12 mars 2012, postérieure à l'enquête « SalSa », tente de remédier aux situations de précarité chronique dans la fonction publique.
2. D. Tonneau, *La Réduction du temps de travail dans les hôpitaux publics : des difficultés liées à l'organisation*, Paris, Drees, Document de travail, Série « Études », n° 35, 2003.
3. Cf. B. Arnaudo, M. Léonard, N. Sandret, M. Cavet, T. Coutrot, R. Rivalin et Lydia Thierus, « Les risques professionnels en 2010 : de fortes différences d'exposition selon les secteurs », *Dares Analyses*, n° 010, février 2013.

aux statuts précaires ne baisse guère avec l'élévation du diplôme (songeons, encore une fois à l'hôpital[1] ou aux non-titulaires de l'Éducation nationale).

Finalement, malgré quelques éléments permettant d'éclairer à la fois la sursatisfaction des salariés du secteur public au milieu des années 1990 et leur sous-satisfaction à la fin des années 2000, il est difficile de rendre totalement compte du renversement de l'écart de satisfaction entre les deux secteurs. Certes, ce renversement est fondé en partie (pour un quart de son effet) sur le renversement de la hiérarchie des salaires. Mais il semble largement amplifié par rapport au mouvement réel, comme si la frustration de se faire dépasser par les salariés du privé amplifiait l'effet de la perte de pouvoir d'achat en tant que telle. Afin d'approfondir cette hypothèse, le chapitre suivant examine le système des comparaisons salariales au sein des deux secteurs, ainsi que les sentiments d'espoir et de frustration que celles-ci engendrent.

1. M. Gollac, « Des chiffres insensés ? Pourquoi et comment on donne un sens aux données statistiques », *Revue française de sociologie*, 38 (1), 1997, p. 5-36.

Annexe

Tableau 4.A1 – Salaire et satisfaction

	Salaire		Satisfaction		Salaire jugé « normal »/ salaire effectif
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	2008-2011
Constante	3,16*** (0,122)	1,448*** (0,07)	3,027*** (0,316)	4,434*** (0,236)	– 0,238*** (0,033)
Femme	– 0,152*** (0,017)	– 0,12*** (0,009)	0,036 (0,045)	– 0,12*** (0,031)	– 0,009** (0,004)
CAP-BEP BEPC	0,169*** (0,021)	0,103*** (0,014)	0,105** (0,053)	0,104** (0,046)	0,002 (0,006)
Bac	0,242*** (0,028)	0,169*** (0,016)	0,092 (0,073)	0,162*** (0,053)	0,019*** (0,007)
Bac + 2	0,323*** (0,03)	0,252*** (0,017)	0,082 (0,079)	0,176*** (0,058)	0,023*** (0,008)
Bac + 3 et 4	0,318*** (0,038)	0,26*** (0,019)	0,096 (0,098)	0,09 (0,066)	0,02** (0,009)
Bac + 5 et plus	0,532*** (0,054)	0,386*** (0,021)	0,096 (0,141)	0,063 (0,071)	0,016 (0,01)
Âge	0,039*** (0,006)	0,031*** (0,003)	– 0,021 (0,015)	– 0,047*** (0,01)	– 0,003** (0,001)
Âge au carré	– 0,0004*** (0,00007)	– 0,0003*** (0,00004)	0,0002 (0,0002)	0,0005*** (0,0001)	0,00002 (0,00002)
Français	0,034 (0,029)	0,006 (0,022)	0,13* (0,074)	-0,022 (0,075)	0,015 (0,01)
Cadres	0,51*** (0,033)	0,348*** (0,017)	0,497*** (0,086)	0,403*** (0,057)	0,016** (0,008)
Professions intermédiaires	0,178*** (0,025)	0,158*** (0,013)	0,182*** (0,065)	0,149*** (0,043)	0,005 (0,006)

	Salaire		Satisfaction		Salaire jugé « normal »/ salaire effectif
	1997	2008-2011	1997	2008-2011	2008-2011
Employés	– 0,042* (0,022)	– 0,015 (0,012)	0,07 (0,058)	0,033 (0,041)	0,006 (0,006)
Ancienneté	0,022*** (0,003)	0,013*** (0,002)	0,016** (0,007)	– 0,003 (0,005)	0,0005 (0,0007)
Ancienneté au carré	– 0,0003*** (0,00008)	– 0,0001*** (0,00004)	– 0,0002 (0,0002)	0,0002 (0,0001)	0,00001 (0,00002)
Nombre d'heures	– 0,024*** (0,003)	– 0,01*** (0,002)	0,005 (0,007)	– 0,009 (0,006)	0,006*** (0,001)
Nombre d'heures au carré	0,0002*** (0,00004)	0,0001*** (0,00002)	– 0,00009 (0,0001)	0,0002** (0,00008)	– 0,00007*** (0,00001)
Fonction publique	0,055*** (0,018)	– 0,015 (0,009)	0,155*** (0,047)	– 0,107*** (0,032)	– 0,011*** (0,004)
N	2 457	5 585	2 457	5 585	5 019
R2	49 %	43 %	5,4 %	3,8 %	3.5 %

Lecture : dans les deux premières colonnes, on modélise le logarithme du salaire horaire, dans les deux suivantes l'écart-type de satisfaction, dans la dernière l'écart entre le logarithme du salaire horaire perçu et du salaire horaire jugé « normal ». Toutes les estimations sont fondées sur les moindres carrés ordinaires. On a choisi les modalités homme, sans diplôme ou certificat d'étude et ouvrier comme modalités de référence des variables qualitatives de sexe, de diplôme et de groupe social. Nous utilisons une pondération de moyenne 1 pour toutes les régressions.

***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.

Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Tableau 4.A2 – Salaire et satisfaction salariale selon le secteur

	1997	2008-2011
Fonction publique	0,939***	0,278
Log du salaire horaire	0,630***	0,943***
Fonction publique × Log du salaire horaire	– 0,207**	– 0,161**

Lecture : on modélise la satisfaction salariale en utilisant les moindres carrés ordinaires. Les variables de contrôle sont les suivantes : sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (six modalités), ancienneté, ancienneté au carré, taille de l'entreprise.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Tableau 4.A3 – Avantages perçus de part et d'autre de la frontière public-privé

	Privé	Public
Avoir le sentiment de gagner moins que l'autre secteur (public ou privé)	56 %	64 %
Ce n'est pas normal	87 %	66 %
Il y a des compensations	13 %	34 %
Sous total	100 %	100 %
Avoir le sentiment de gagner autant que l'autre secteur (public ou privé)	21 %	20 %
Avoir le sentiment de gagner plus que l'autre secteur (public ou privé)	23 %	16 %
Ce n'est pas normal	21 %	36 %
Les salariés de l'autre secteur ont d'autres avantages	79 %	64 %
Sous-total	100 %	100 %
Ensemble	100 %	100 %

Lecture : 56 % des salariés du privé ont le sentiment de gagner moins que les salariés du public pour le même travail. Au sein de ceux-ci, 87 % trouvent que ce n'est pas normal, 13 % pensent qu'il y a des compensations.
Sources : enquête « SalSa » (2008-2011).

5
Comparaisons, aspirations, frustrations : public et privé sont-ils si différents ?[1]

Résumé

Afin de mieux comprendre ce différentiel, nous nous penchons maintenant sur les facteurs relatifs, interpersonnels, de satisfaction salariale, à savoir le système des comparaisons entre salaires. Nous allons étudier la connaissance dont disposent les salariés, les aspirations et les frustrations que ces comparaisons engendrent dans le public et dans le privé à l'aune de deux modèles théoriques de caractérisation du secteur public – le modèle wébérien selon lequel, à travers le traitement du fonctionnaire, un statut est obtenu en échange du désintéressement et du sens du devoir, et celui du public choice *selon lequel le secteur public sélectionnerait des salariés averses au risque et à l'effort. À rebours de ces modèles, les différences empiriques entre public et privé sont au final assez faibles. On connaît mieux le salaire de ses supérieurs dans le public, mais moins bien ceux des collègues exerçant dans une autre entreprise ou une autre administration. On note une plus grande prévalence des actes explicites de comparaison de salaire dans le public : on se compare avec le smic, à des amis, des membres de la famille et, plus généralement, des collègues qui gagnent plus. Les comparaisons avec les camarades d'études ou le secteur privé engendrent plus de frustration relative, celles avec la famille rassérènent.*

1. Avec la collaboration de Hédi Brahimi.

Faut-il en conclure que le modèle wébérien du désintéressement est caduc ? Pas totalement. La satisfaction globale au travail reste moins liée à la satisfaction salariale et, partant, au salaire qu'elle ne l'est dans les entreprises.

Le différentiel public-privé en matière de satisfaction salariale n'a pas été totalement élucidé par les éléments présentés au chapitre précédent. On a supposé jusqu'à présent que la satisfaction salariale suivait les mêmes règles de formation dans le public que dans le privé et qu'elle dépendait de critères comme le diplôme, la position sociale, l'âge, les conditions de travail, le type de contrat, le risque de chômage, la protection du pouvoir d'achat, etc. Nous proposons à présent de relâcher ces hypothèses restrictives. La satisfaction en général, et la satisfaction salariale en particulier, dépendent aussi, on le sait depuis longtemps, des interactions sociales et plus particulièrement des comparaisons interpersonnelles. Nous nous demandons ici si le système de comparaisons diffère dans le public et dans le privé, et si cela permet d'expliquer les différences en matière de satisfaction salariale des travailleurs des deux secteurs.

L'effet le plus connu des comparaisons interpersonnelles est le phénomène de frustration relative : les individus ne se limitent pas à une comparaison entre contribution et rétribution strictement individuelle pour évaluer leur situation mais comparent également leur rémunération à celle d'un groupe de pairs. Selon qu'ils obtiennent moins ou plus que leur groupe de référence, ils en éprouvent de la frustration ou un surcroît de satisfaction. Ce phénomène a été illustré pour la première fois par S. Stouffer et son équipe[1]. Étudiant le moral de l'armée américaine à la fin de la Seconde Guerre mondiale, ces chercheurs découvrent que, paradoxalement, la satisfaction est moindre dans les unités militaires où les chances de promotion sont plus élevées. Dans ces unités, la promotion devient en effet l'aune

1. Cf. S. Stouffer, E. Suchman, L. De Vinney, S. Star et R. Williams, *The American Soldier, vol. 1, Adjustment During Army Life*, Princeton, Princeton University Press, 1949.

de référence, tandis que dans les unités où les promotions sont rares, le groupe de référence est constitué de soldats non promus. Depuis, le phénomène de frustration relative a été mis en évidence dans de nombreux travaux en sociologie, en psychologie et en sciences économiques, que ce soit par des méthodes expérimentales ou par des données d'enquête[1].

Toutefois, la comparaison salariale n'engendre pas seulement une frustration relative. Elle peut aussi informer les travailleurs sur leur destin futur. A. Hirschman et M. Rothschild ont conceptualisé la combinaison de l'information et de la frustration à travers la métaphore du tunnel[2]. Lorsque des automobilistes, bloqués dans un embouteillage à l'intérieur d'un tunnel, voient la file d'à-côté commencer à progresser, ils en tirent tout d'abord un supplément de satisfaction car ils l'interprètent comme un signal du déblocage imminent de leur propre file : c'est l'effet d'information, l'effet signal. Mais, au bout d'un certain temps, si leur file reste à l'arrêt tandis que celle d'à côté continue d'avancer, l'effet de frustration l'emportera. Des travaux récents montrent que les deux effets contradictoires se combinent et que l'effet d'information l'emporte dans certains groupes (salariés jeunes) et dans certains contextes (pays en transition), et qu'au contraire

1. Cf. S. Adams, « Études expérimentales en matière d'inégalités de salaire, de productivité et de qualité du travail », in C. Faucheux et S. Moscovici, *Psychologie sociale théorique et expérimentale*, La Haye, Mouton, 1971, p. 193-204 ; W. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice : A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*, Ewing, University of California Press, 1966 ; A. Clark et A. Oswald, « Satisfaction and comparison income », *Journal of Public Economics*, 61, 1996, p. 359-381 ; D. Card, A. Mas, E. Moretti et E. Saez, « Inequality at work : The effect of peer salaries on job satisfaction », NBER Working Paper, n° 16396, 2010.

2. A. Hirschman, et M. Rothschild, « The changing tolerance for licome inequality in the course of economic development », *Quarterly Journal of Economics*, 87, 1973, p. 544-566.

la frustration relative l'emporte dans d'autres (personnes plus âgées, pays d'Europe occidentale)[1].

Que peut-on attendre des comparaisons interpersonnelles dans le public et dans le privé ? Certains arguments laissent penser *a priori* que les comparaisons de salaire devraient revêtir une plus grande importance dans le secteur privé. Tout d'abord, l'orientation des entreprises privées vers le profit conduit souvent à aligner l'intérêt des actionnaires et des salariés par des dispositifs incitatifs. Ces dispositifs peuvent prendre des modalités assez diverses[2], allant de formes très collectives (intéressement, participation, primes collectives), à des formes plus individuelles (primes au rendement) en passant par des primes et des promotions liées à la performance relative, semblables en cela à un tournoi[3] : pour inciter l'ensemble d'un collectif de travail, une prime ou une promotion est offerte au salarié le plus performant. Ce dispositif d'incitation se traduit par des modes de management qui présupposent et encouragent les comparaisons interpersonnelles. Ensuite, la mobilité des salariés est plus élevée dans le secteur privé, en raison des plans de licenciement, des difficultés des entreprises, mais aussi des sollicitations des firmes concurrentes et d'un marché du

1. Cf. C. Senik, « When information dominates comparison. Learning from Russian subjective panel data », *Journal of Public Economics*, 88 (9-10), 2004, p. 2099-2133 ; ainsi que « Ambition and jealousy. Income interactions in the "Old Europe" *versus* the "New Europe" and the United States », *Economica*, 75, 2008, p. 495-513.

2. Cf. T. Coutrot, et P. Madinier, « Les compléments de salaire. Un apport non négligeable surtout dans l'industrie lourde », *Économie et statistique*, 203, 1987, p. 23-36. ; A. Bayet, « L'éventail des salaires et ses déterminants », *Données sociales*, 1996, p. 190-198. ; A. Delort, « Les primes versées en 1997 dans les établissements de dix salariés et plus », *Premières informations et premières synthèses*, n°31/1, 1998 ; O. Fagnot, « Les primes de partage des bénéfices attribuées en 1997 », *Premières informations et premières synthèses*, 38 (2), 1998.

3. Cf. E. Lazear et S. Rosen, « Rank-order tournaments as optimum labor contracts », *Journal of Political Economy*, 89 (5), 1981, p. 841-864.

travail plus fluide que dans le secteur public[1]. S'orienter sur le marché du travail du secteur privé suppose de se tenir au courant des opportunités proposées par des entreprises concurrentes et d'activer les comparaisons salariales.

Enfin, dans la tradition philosophique et sociologique, le salariat de la fonction publique est souvent brossé en des termes différents de ceux du secteur privé du fait de leur mission de service public. Ainsi Hegel pense la bureaucratie comme un mode de réalisation de l'universel concret[2]. Max Weber reprend à son compte cette vision normative de la bureaucratie idéale, et plus encore de la bureaucratie d'État, en en faisant un modèle à la fois d'universalité, de rationalité, de désintéressement et d'orientation selon des valeurs :

> La domination de *l'impersonnalité* la plus formaliste : *sine ira et studio*, sans haine et sans passion, de là sans « amour » et sans « enthousiasme », sous la pression des simples concepts du devoir, le fonctionnaire remplit sa fonction « sans considération de personne » ; formellement, de manière égale pour « tout le monde », c'est-à-dire pour tous les intéressés se trouvant dans la même situation de fait[3].

La rémunération du fonctionnaire doit alors être vue comme un revenu différent tant nominalement que substantiellement de celui versé dans le secteur privé. En France, le terme de « traitement » a de fait longtemps été privilégié pour désigner la rémunération stable et mensuelle des fonctionnaires, tandis que le terme de « salaire » renvoyait à la rémunération en vigueur dans le monde ouvrier, le plus généralement, à un salaire à l'heure, à la tâche ou à la pièce.

---

1. Dans l'enquête « SalSa », l'ancienneté moyenne est de 11 ans dans le privé contre 15,6 dans le public.
2. Cf. G.W. F. Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, Paris, Gallimard, 1940.
3. Cf. M. Weber, *Économie et Société,* Paris, Pocket, 1995, p. 300.

> La rémunération n'est pas mesurée comme un salaire calculé en fonction de la quantité de travail effectué, mais conformément à un « statut », c'est-à-dire, conformément au type de fonction (au « rang ») ainsi que, éventuellement, conformément à l'ancienneté[1].

Max Weber précise aussi qu'une charge publique dans la bureaucratie ne peut être considérée « comme une source de rentes ou d'émoluments », ni comme un « échange de services contre équivalents, comme dans les contrats de travail libre ». Il s'agit d'une « vocation » qui « prend la forme d'un devoir », « l'acceptation d'une obligation spécifique de gestion loyale en contrepartie d'une existence sécurisée ». Dans le secteur public, le montant du salaire ne peut alors, à la différence du privé, être un objectif primordial. De plus, la rémunération sous la forme d'un « traitement » semble faite pour limiter les comparaisons interpersonnelles dans la mesure où ce traitement est potentiellement le même pour tous les salariés ayant le même statut. La promotion se fait souvent selon les règles impersonnelles d'un concours, privilégiant des savoirs formels plutôt scolaires, concours largement ouvert, souvent anonyme, entre des concurrents qui ne se connaissent guère et sont donc moins motivés par le jeu des comparaisons interpersonnelles (par exemple à l'agrégation interne dans l'enseignement secondaire). Pour penser le traitement des fonctionnaires, la forme la plus emblématique pourrait être celle du juge. Dans le cas du juge, l'objectif est moins de « l'intéresser », ce qui pourrait introduire une ombre de partialité et dégrader la qualité de son jugement, du fait notamment de la multiplicité des tâches et des objectifs[2], que de le désintéresser,

---

1. Cf. M. Weber, *Economy and Society*, vol. *2,* New York, Bedminster Press, 1968, p. 958. (Nous traduisons, ce deuxième volume n'étant toujours pas disponible en français).

2. Cf. M. Bacache-Beauvallet, « Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales,* 189, 2011, p. 58-71.

de permettre un exercice de sa fonction guidé par les « motivations intrinsèques », notamment son sens du devoir et du travail « bien fait ». Un salaire stable, régulier, mais aussi généreux, est une manière d'attribuer un statut valorisé, qui rend son détenteur relativement indifférent aux comparaisons interpersonnelles (même si le caractère public des grilles de salaire dans le secteur public facilite la connaissance des salaires d'autrui).

Selon cette représentation de ce que Max Weber appelait des « idéaux-types », les comparaisons interpersonnelles devraient revêtir une moindre importance dans le secteur public. Toutefois, la légende rose du fonctionnaire dévoué et désintéressé doit aussi être mise en regard avec celle, noire, du fonctionnaire capteur de rentes développée par l'économie du *public choice*. La protection de l'emploi et la difficulté de contrôler la productivité dans le secteur public produiraient un phénomène d'« antisélection » de la main-d'œuvre, attirant prioritairement les salariés les plus averses au risque et les moins productifs[1]. Ce modèle ne contient pas de prédiction évidente quant à l'importance des comparaisons interpersonnelles.

Les prédictions fondées sur des idéaux-types sont une chose. L'objectif de ce chapitre est de les mettre à l'épreuve de la réalité empirique, en analysant l'importance et l'impact des opérations de comparaison, explicites ou implicites, dans le privé et dans le public.

La difficulté rencontrée par la plupart des travaux sur les comparaisons interpersonnelles concerne l'identification du groupe de référence des individus. En général, faute d'information, le chercheur définit lui-même *a priori* le groupe de référence qui lui semble pertinent tels que les voisins, les salariés de la même entreprise, les personnes du même âge ou

1. Cf. S. Luechinger, M. Schelker et A. Stutzer « Governance, bureaucratic rents and well-being differentials across US states », *Oxford Economic Papers*, à paraître, 2014 ; A. Stutzer, S. Luechinger et R. Winkelmann « Self-selection models for public and private sector job satisfaction », in S. Polachek et K. Tatsiramos (éd.), *Jobs, Training and Worker Well-Being. Research in Labor Economics*, vol. 30, Bingley, UK, Emerald, 2010, p. 233-251.

de la même profession[1]. Il teste ensuite la réalité du revenu de référence ainsi construit en mesurant sa corrélation statistique avec la satisfaction des individus enquêtés. Le grand avantage de l'enquête « SalSa » est de permettre d'en savoir plus sur les groupes de référence pertinents grâce aux questions explicites sur les comparaisons salariales. De plus, les individus qui ont répondu à l'enquête ont été choisis (aléatoirement) dans le fichier des DADS qui contiennent les déclarations de salaire de tous les salariés du secteur privé, ainsi que de la fonction hospitalière et territoriale. En appariant les deux bases de données, on obtient (chose extrêmement rare) une connaissance exhaustive de l'environnement professionnel des salariés de l'enquête « SalSa ». On peut alors évaluer la pertinence de la notion de salaire de référence.

Une connaissance des salaires légèrement différenciée

Avant d'entrer dans le jeu des comparaisons, voyons si les salariés du public et du privé ont une connaissance des salaires de leur entourage.

À la lecture des deux premières colonnes du Tableau 5.1, un premier constat s'impose : pour chaque secteur, l'information dont disposent les salariés sur les rémunérations pratiquées autour d'eux reste assez parcellaire[2]. À l'exception de leur environnement proche (leurs collègues), la plupart semblent ignorer les salaires pratiqués dans leur entreprise ou

1. Cf. A. Clark et C. Senik, « Who compares to whom ? The anatomy of income comparison in Europe », *The Economic Journal*, 120, 2010, p. 573-594.

2. L'enquête comportait ainsi une série de quatre questions sur la connaissance des salaires : « Parmi les personnes suivantes de votre milieu de travail y en a-t-il dont vous connaissez à peu près la rémunération, primes incluses... ? » portant sur « certains supérieurs hiérarchiques (à 15 % près) », « les dirigeants de l'entreprise (à 30 % près) », « certains collègues exerçant la même fonction dans la même entreprise (à 5 % près) », « certaines personnes exerçant le même métier que vous pour d'autres employeurs (à 10 % près) ».

leur administration. Ainsi, ils sont une minorité à déclarer connaître le salaire de leurs dirigeants (18 % dans le privé, 22 % dans le public), de leurs supérieurs hiérarchiques (respectivement 27 % et 34 %) ou de leurs homologues (respectivement 41 % et 39 %). Ces résultats sont probablement à mettre en relation avec la faible publicité des salaires, notamment dans le secteur privé. Ainsi, seuls 13 % des salariés du privé déclarent que les salaires sont rendus publics dans leur entreprise, contre 24 % des agents des administrations publiques.

Ces mêmes chiffres semblent indiquer que l'on est généralement mieux renseigné dans le public que dans le privé, même si une estimation économétrique ne permet pas d'établir une différence statistiquement significative entre les deux secteurs concernant la probabilité de connaître la rémunération de ses collègues ou de ses dirigeants. En revanche, la probabilité de connaître la rémunération de ses supérieurs hiérarchiques reste légèrement plus élevée dans le secteur public, ce qui pourrait être lié à l'existence de grilles salariales « officielles » dans ce secteur, comme le suggère la dernière ligne du Tableau 5.1.

À l'inverse, les salariés du secteur privé semblent faire état d'une meilleure connaissance du salaire de leurs homologues professionnels. La probabilité de connaître le salaire d'une personne exerçant la même profession pour un autre employeur est supérieure de 3,6 points pour les salariés du secteur privé. Ce résultat suggère une plus grande circulation de l'information, conformément à l'hypothèse d'un fonctionnement plus fluide du marché du travail. En outre, le caractère spécifique de certaines professions de la fonction publique qui peuvent ne pas avoir d'équivalent dans le privé rend certainement moins pertinent ce type d'information salariale pour les fonctionnaires.

C'est donc avec prudence qu'il faut analyser les comparaisons salariales à l'œuvre dans chaque secteur. L'information sur laquelle elles se fondent, bien que légèrement plus abondante dans le secteur public, n'en reste pas moins assez restreinte et assez semblable d'un secteur à l'autre.

Tableau 5.1 – Connaissance des salaires dans les entreprises et les administrations

Connaissance des salaires dans le public et le privé	Entreprises	Fonction publique	Effet fonction publique (MCO)
Connaître à peu près la rémunération de certains collègues	68 %	73 %	+ 2,0 %
Connaître à peu près la rémunération des supérieurs hiérarchiques	27 %	34 %	+ 3,5 %**
Connaître à peu près la rémunération des dirigeants	18 %	22 %	0,8 %
Connaître à peu près la rémunération de personnes exerçant le même métier pour d'autres employeurs	41 %	39 %	– 3,6 %**
La plupart des salaires (voire tous) sont rendus publics (y compris les primes)	13 %	24 %	+ 10,2 %***

Lecture : 68 % des salariés des entreprises (contre 73 % des salariés du public) connaissent à peu près les salaires de certains de leurs collègues. Toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de connaître le salaire de ses collègues est de deux points supérieure dans la fonction publique par rapport aux entreprises du privé (colonne 3). Cet écart n'est pas significatif. Toutes les estimations de l'effet fonction publique sont fondées sur les moindres carrés ordinaires (une régression par ligne). Les variables de contrôle sont les suivantes, sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (six modalités), groupe social (quatre modalités), ancienneté, ancienneté au carré, nombre d'heures, nombre d'heures au carré, logarithme du salaire horaire.

***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.

Source : enquêtes « SalSa » (2008-2011).

Des comparaisons de salaire plus fréquentes dans le secteur public

Légèrement mieux informés sur les salaires de leurs collègues, les salariés de la fonction publique sont-ils plus enclins aux comparaisons ?

Cette intuition est partiellement confirmée par le Tableau 5.2. *A priori* les salariés des administrations se comparent plus que ceux des entreprises privées, quel que soit le groupe de référence retenu, même si la différence n'est pas toujours statistiquement significative. C'est surtout aux membres de leur famille, aux personnes touchant le smic et plus marginalement aux amis, que les salariés du secteur public se comparent dans une proportion

supérieure à ceux du privé. Dans ces trois cas, la probabilité de se comparer est supérieure pour le secteur public.

Par ailleurs, il est assez remarquable que les fonctionnaires regardent prioritairement vers le haut de la hiérarchie salariale pour comparer leurs rémunérations quand les salariés du privé s'arrêtent volontiers sur celles de leurs *alter ego*. En effet, travailler dans le secteur public augmente la probabilité de se comparer avec des personnes qui gagnent plus, tandis que l'appartenance au secteur privé augmente les chances de mettre son salaire en regard de ceux qui gagnent autant ou moins. Malgré une focalisation différente sur l'échelle des salaires entre collègues, les sentiments engendrés par la comparaison salariale semblent dans l'ensemble identiques d'un secteur à l'autre[1].

Tableau 5.2 – Comparaisons de salaire dans les entreprises et dans la fonction publique

Comparaisons de salaire dans le public et le privé	Entreprises	Fonction publique	Effet fonction publique (MCO)
Comparaison de salaire avec des collègues actuels exerçant la même profession	50 %	54 %	+ 1,1 %
Comparaison de salaire avec des camarades d'études	24 %	29 %	+ 1,8 %
Comparaison de salaire avec des amis	45 %	49 %	+ 2,8 %*
Comparaison de salaire avec des membres de la famille	46 %	59 %	+ 8,7 %***
Comparaison de salaire avec le smic	43 %	49 %	+ 4,6***
Les personnes auxquelles on se compare gagnent plus	43 %	55 %	+ 6,7 %***

1. Seule la comparaison avec des collègues gagnant moins apparaît comme plus inquiétante dans la fonction publique. On se gardera toutefois d'accorder trop d'importance à ce dernier résultat qui semble être dû à des différences conjoncturelles entre la vague de 2008-2009 (au cours de laquelle sont interrogés tous les salariés des entreprises) et celle de 2011 (où est interrogée la majeure partie des fonctionnaires de l'échantillon).

Comparaisons de salaire dans le public et le privé	Entreprises	Fonction publique	Effet fonction publique (MCO)
Les personnes auxquelles on se compare gagnent autant	35 %	30 %	– 3,3 %*
Les personnes auxquelles on se compare gagnent moins	22 %	16 %	– 3,5 %**
Collègues qui gagnent plus : c'est normal	54 %	55 %	+ 2,3 %
Collègues qui gagnent plus : c'est injuste	42 %	40 %	– 2,1 %
Collègues qui gagnent plus : cela donne des raisons d'espérer	65 %	58 %	– 0,6 %
Collègues qui gagnent moins : c'est normal	36 %	36 %	– 1,9 %
Collègues qui gagnent moins : c'est injuste	59 %	58 %	+ 0,5 %
Collègues qui gagnent moins : c'est inquiétant	50 %	55 %	+ 6,7 %***
Avoir le sentiment de gagner plus, autant ou moins que l'autre secteur (public ou privé) : incomparable, refus, pas d'opinion.	26 %	12 %	– 13,3 %***
Avoir le sentiment de gagner moins que l'autre secteur (public ou privé) #	56 %	64 %	+ 9,0 %***
Avoir le sentiment de gagner autant que l'autre secteur (public ou privé) #	21 %	20 %	– 2,4 %*
Avoir le sentiment de gagner plus que l'autre secteur (public ou privé) #	23 %	16 %	– 6,6 %***

Lecture : 50 % des salariés des entreprises (contre 54 % des salariés du public) ont déjà comparé leurs salaires à ceux de collègues exerçant la même profession. Toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de comparer son salaire avec celui de collègues est de 1,1 point supérieure dans la fonction publique par rapport aux entreprises (colonne 3). Cet écart n'est pas significatif. Toutes les estimations de l'effet fonction publique sont fondées sur les moindres carrés ordinaires (une régression par ligne). Les variables de contrôle sont les suivantes, sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (six modalités), groupe social (quatre modalités), ancienneté, ancienneté au carré, nombre d'heures, nombre d'heures au carré, logarithme du salaire horaire.

***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.

En excluant les réponses incomparables, sans opinion ou les refus de réponse.

Source : enquête « SalSa » (2008-2011).

Plus de comparaisons du secteur public vers le secteur privé

Si l'on se penche maintenant sur les comparaisons salariales entre secteurs, force est de constater que les fonctionnaires se comparent nettement plus aux salariés du secteur privé que l'inverse (ligne 15 du Tableau 5.2). Travailler dans le public accroît de 13,3 points la probabilité de comparer son salaire à l'autre secteur et favorise plus fortement un sentiment de déclassement salarial par rapport à l'autre secteur.

La direction des comparaisons est-elle associée à la même baisse de la satisfaction dans les deux secteurs ? Le Tableau 5.3 esquisse des réponses à cette question grâce à la prise en compte simultanée du secteur et du groupe de référence. Une ligne directrice s'impose à la lecture de ce tableau : la comparaison aux autres est généralement associée à une moindre satisfaction salariale. Soulignons que rien ne permet d'inférer un lien causal dans un sens ou dans l'autre : il est possible que les employés les moins satisfaits se comparent davantage ou bien que les employés qui se comparent davantage deviennent plus insatisfaits. Toutefois, certaines expériences contrôlées ont montré que les salariés auxquels on révélait soudain le salaire de leurs collègues se trouvaient bien moins satisfaits que ceux qui étaient restés dans l'ignorance[1]. Il est donc tentant d'interpréter la relation négative entre comparaison et satisfaction salariale en termes de frustration.

Par ailleurs, la variable d'interaction introduite permet de savoir si ce phénomène est plus (signe négatif du coefficient estimé) ou moins (signe positif) fort pour le secteur public. Sur cette question, les résultats sont plus ambivalents. La comparaison aux camarades d'études engendre un supplément de frustration relative dans le secteur public, tandis que la comparaison familiale pèse plus lourdement sur la satisfaction des salariés

1. Pour un exemple dans le contexte américain voir D. Card *et al.*, « Inequality at work : the effect of peer salaries on job satisfaction », art. cité.

du privé. Aucune différence statistiquement significative de sensibilité n'est observée entre les deux secteurs concernant les comparaisons avec les collègues, les amis ou le smic. Enfin, et cela vient en complément de ce qui a été noté plus haut, les fonctionnaires ressentent plus négativement que dans le privé le fait de se sentir moins payés que dans l'autre secteur à travail égal (le signe de l'interaction est négatif : Tableau 5.3, colonne 6).

Gage de robustesse, la plupart des résultats proposés par le Tableau 5.3 sont confirmés par ceux du Tableau 5.A1 en Annexe (p. 150). Celui-ci remplace la satisfaction salariale par une autre mesure subjective de la justesse du salaire : l'écart entre salaire perçu et salaire jugé « normal ». Cette spécification conduit en substance aux mêmes résultats.

Tableau 5.3 – Comparaison de salaire dans le privé et dans le public et satisfaction salariale

Variables	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**
Fonction publique	– 0,087**	– 0,033	– 0,147***	– 0,07*	– 0,104***	0,025
Comparaison aux collègues	– 0,257***					
Comparaison aux collègues × fonction publique	0,004					
Comparaison aux camarades d'études		– 0,114***				
Comparaison aux camarades d'études × fonction publique		– 0,200***				
Comparaison à la famille			– 0,208***			
Comparaison à la famille × fonction publique			0,134**			
Comparaison aux amis				– 0,224***		
Comparaison aux amis × fonction publique				– 0,029		
Comparaison au smic					– 0,287***	
Comparaison au smic × fonction publique					0,054	

Variables	1	2	3	4	5	6
Gagne moins que l'autre secteur (public ou privé)						– 0,404***
Gagne plus que l'autre secteur (public ou privé)						– 0,134**
Gagne moins que l'autre secteur (public ou privé) × FP						– 0,143**
Gagne plus que l'autre secteur (public ou privé) × FP						0,062

Lecture : travailler dans la fonction publique est associé à une satisfaction salariale de – 0,087 écart-type inférieure, se comparer aux collègues à une satisfaction salariale de – 0,257 écart-type inférieure et la combinaison d'un travail dans la fonction publique et d'une comparaison aux collègues augmente en plus de 0,004 écart-type la satisfaction salariale. On modélise la satisfaction salariale en utilisant les moindres carrés ordinaires. Les autres variables de contrôle sont les suivantes, sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (six modalités), groupe social (quatre modalités), ancienneté, ancienneté au carré, nombre d'heures, nombre d'heures au carré, logarithme du salaire horaire.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquête « SalSa » (2008-2011).

Au total, ces éléments suggèrent l'interprétation suivante : la publicité et le caractère collectif des rémunérations, plus prononcés dans le secteur public, semblent inviter plus fortement les fonctionnaires à la comparaison. Or les comparaisons salariales en général sont associées à une plus grande insatisfaction. Cette tendance à la comparaison contribue ainsi à alimenter un fort sentiment de frustration à l'égard des salariés du privé.

Par ailleurs, la prédominance des comparaisons à la famille et aux camarades d'étude pour les salariés du public pourrait s'expliquer par certains traits sociaux spécifiques. La fonction publique offre souvent l'opportunité d'une trajectoire sociale ascendante qui rend appréciable la comparaison aux membres de sa famille. En outre, celle-ci reste un groupe de référence central pour les femmes et les professions intermédiaires, qui constituent le gros des troupes du fonctionnariat. À l'inverse, le plus grand ressentiment des salariés du public à l'égard de leurs camarades d'études ou des salariés du privé, en particulier en haut de la hiérarchie, peut s'expliquer par les

écarts de salaire importants entre les deux secteurs, pour un même niveau de diplôme, surtout pour les plus qualifiés.

Jusqu'ici, nous nous sommes attachés à apprécier l'ampleur et l'impact des comparaisons salariales explicites recueillies par l'enquête « SalSa ». Nous étendons à présent l'analyse afin de prendre en compte l'information sur la répartition des salaires dans l'établissement et dans les métiers proches (grâce à l'appariement de l'enquête « SalSa » première vague avec les DADS).

Un effet signal dans l'entreprise[1]

Dans un premier temps, nous analysons la relation entre la satisfaction salariale d'un employé et les salaires perçus par les autres employés au sein du même établissement. Les données font apparaître des effets de signal aussi bien que des effets de frustration relative.

La satisfaction d'un employé est en effet d'autant plus grande que le salaire médian de son établissement est élevé (c'est-à-dire le salaire qui partage les salariés en deux groupes de taille égale selon qu'ils gagnent moins ou plus que ce niveau). Elle est également d'autant plus forte que le salaire du tiers des salariés le mieux rémunéré est élevé. Cela est vrai pour tous les employés d'une entreprise, aussi bien en bas de l'échelle des salaires qu'en haut ou au milieu. Nous avons vérifié que cela ne s'expliquait pas par les meilleures perspectives de croissance et de maintien de l'emploi des entreprises les plus rémunératrices (l'effet subsiste même lorsqu'on introduit ces variables comme contrôle dans l'estimation). Il faut certainement attribuer cette observation à un effet signal dans l'entreprise : les salariés apprécient positivement le fait de travailler dans un établissement

1. Cf. O. Godechot et C. Senik, « Wage comparisons in and out of the firm. Evidence from a matched employer-employee French database », École d'économie de Paris, Working paper n° 2013-36, 2013.

dans lequel les gens sont bien payés dans la mesure où cela constitue une perspective de progression pour eux-mêmes. Cet effet est d'ailleurs plus fort pour les jeunes (en dessous de 35 ans), ce qui est raisonnable s'il s'agit d'un effet signal concernant les perspectives futures des employés. Nous avons vérifié que cet effet était renforcé chez les salariés qui déclaraient connaître le salaire de leurs collègues et chez ceux qui reconnaissaient que les comparaisons étaient importantes pour eux.

Cependant, au sein d'un établissement donné, un effet de frustration apparaît également vis-à-vis des salaires les plus élevés. La satisfaction salariale des employés décroît de manière statistiquement significative avec le niveau de rémunération du centile le mieux rémunéré. De manière cohérente, la satisfaction salariale décroît avec le niveau d'inégalité des salaires au sein de l'établissement (mesuré par l'indice de Gini ou la variance des salaires). Enfin, pour un niveau de salaire donné, les salariés sont d'autant plus satisfaits que leur rang dans le classement des rémunérations au sein de l'établissement est élevé. Ainsi, des effets de signal et de comparaison semblent coexister au sein des entreprises.

Profitant de la richesse des données, nous avons cherché à identifier la notion de salaire de référence la plus pertinente pour un individu moyen à l'aide d'une série de tests statistiques, c'est-à-dire celle qui était le plus fortement corrélée avec la satisfaction. Il se trouve que l'aune de référence ainsi identifiée est constituée par les salariés appartenant au même groupe socioprofessionnel et au même groupe d'âge, au sein du même établissement[1]. D'autres aspects ayant un impact sur le salaire, tels que le sexe ou le département, semblent moins pertinents pour juger de la justesse de son salaire. Notons au passage que cette observation contredit l'idée généralement répandue selon laquelle, en matière de rémunération,

1. Techniquement, ce salaire de référence est estimé de la façon suivante : $y^* = age + age^2 + CS + CS*age + CS*age^2 + établissement_j$, où $établissement_j$ est un effet fixe pour l'établissement *j*.

les femmes se comparent aux femmes et les hommes à leurs collègues masculins.

Ainsi, tout se passe comme si les salariés avaient en tête le salaire médian de leur établissement qui, signalant de bonnes perspectives, influençait positivement leur satisfaction. Mais cet effet positif s'arrête tout en haut de la hiérarchie salariale : le salaire de la minorité la mieux payée au sein de l'établissement (le 1 % le plus élevé) semble générateur de frustration[1]. Par ailleurs, les salariés apprécient leur salaire à l'aune du revenu de référence formé par la rémunération des employés de même âge et de même groupe socioprofessionnel.

Ce modèle général admet-il des variations selon le secteur (public/privé) ? Observe-t-on des différences sectorielles de sensibilité au salaire médian, au centile supérieur et au revenu du groupe de référence ? On peut tenter de répondre à l'aide des quelque 700 travailleurs de la fonction publique hospitalière et territoriale présents dans l'enquête « SalSa » première vague (2008) et dans les DADS (les salariés de la fonction publique d'État ne peuvent être appariés avec les DADS car leurs cotisations n'y sont pas déclarées).

Il apparaît (seconde colonne du Tableau 5.4) que l'effet d'information de la médiane et l'effet de frustration relative du centile supérieur sont légèrement plus forts dans la fonction publique. L'effet de frustration lié à la comparaison entre personnes exerçant des professions similaires y est légèrement plus faible. Toutefois, la puissance statistique des tests n'est pas suffisante pour que l'on puisse établir fermement ces différences, ce qui est peut-être dû au petit nombre d'observations. C'est avant tout dans l'appréciation de leur rémunération que les salariés du privé et du

1. Même si l'impact négatif est plus fort pour les salariés qui connaissent à peu près le salaire de leurs dirigeants, il ne le doit pas nécessairement à une comparaison explicite. L'impression floue qu'une petite élite est très favorisée en termes de salaires peut contribuer à ce résultat.

public divergent. Ainsi, dans la fonction publique, la satisfaction salariale est moindre et augmente moins en fonction du salaire (ligne 7 du tableau 5.4), ce que nous avions déjà observé au chapitre 4.

Tableau 5.4 – Comparaison de salaire et satisfaction dans le secteur privé et le secteur public

	1	2
Log du salaire horaire 2009 (déclaré par le salarié)	0,535***	0,535***
Log du salaire horaire 2008 (déclaré par la firme)	0,353***	0,408***
Log du salaire horaire médian de l'établissement	0,310***	0,284***
Log du salaire horaire du P99 de l'établissement	– 0,088***	– 0,085***
Log du salaire prédit (équation de salaire)	– 0,166**	– 0,197**
Fonction publique	– 0,021	0,305
Fonction publique × log du salaire horaire 2008 (déclaré par la firme)		– 0,233*
Fonction publique × log du salaire horaire médian de l'établissement		0,080
Fonction publique × log du salaire horaire du P99 de l'établissement		– 0,021
Fonction publique × log du salaire prédit (équation de salaire)		0,051

Lecture : une unité de logarithme horaire 2009 de salaire est associée à un indice de satisfaction de 0,535 supérieur. Pour l'échantillon 2008-2009 (secteur privé et fonction publique hospitalière et territoriale), il est possible de calculer l'impact sur la satisfaction salariale de différents salaires de référence : médiane des salaires de l'établissement de l'enquête, seuil inférieur du centile des salaires les mieux payés de l'établissement (P99), salaire de référence issu d'une équation de salaire calculée à partir de l'ensemble des DADS. On modélise la satisfaction salariale en utilisant les moindres carrés ordinaires. Les variables de contrôle sont les suivantes : sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (6 modalités), ancienneté, ancienneté au carré, taille de l'entreprise. ***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquête « SalSa » première vague (2008-2009).

Retour sur le déclin de la satisfaction salariale dans le secteur public

Au terme de cette analyse des pratiques de comparaison, on peut tirer deux leçons en apparence différentes. Empiriquement, les différences de pratique de comparaison salariale entre le secteur public et le secteur privé existent sans être très fortes. On note une plus grande prévalence des actes explicites de comparaison de salaire dans le secteur public : on se compare avec le smic, à des amis, des membres de la famille et, plus généralement, à des collègues qui gagnent plus. Les comparaisons avec les camarades d'études ou l'autre secteur (privé) engendrent plus de frustration relative, celles avec la famille rassérènent.

Ce constat tranche singulièrement avec le tableau idéal-typique, pour ne pas dire idyllique, de la fonction publique tel que nous l'avions dressé au début de ce chapitre. On prédisait une indifférence bien plus grande à l'égard du salaire que dans le privé. Les résultats montrent, au contraire, une plus forte préoccupation pour la question salariale. Faut-il en conclure que les salariés du secteur public seraient (ou seraient devenus) différents de l'idéal érigé par Max Weber ? Que le désintéressement et le souci du bien public seraient remplacés par des impératifs salariaux et par l'intérêt bien compris ?

Il est difficile de répondre à des questions aussi générales avec les données limitées de l'enquête « SalSa ». On prendra garde que le tableau esquissé dans le cadre de ce chapitre ne repose que sur des questions ayant trait au salaire, à son évaluation, à sa comparaison. Ces questions salariales ne résument pas à elles seules toutes les facettes du rapport au métier. L'enquête de 1997[1], qui comportait davantage de questions sur le rapport au travail, montrait ainsi que les formes d'épanouissement au travail étaient plus fréquentes dans le secteur public que dans le secteur

1. Cf. Ch. Baudelot *et al.*, *Travailler pour être heureux, op. cit.*

privé et témoignait du caractère plus vocationnel du métier dans le secteur public. Le travail y était plus souvent décrit comme une passion (62 % contre 49 % dans le privé) et l'impression « d'être utile aux autres » plus fréquemment évoquée (93 % contre 81 %).

L'enquête « SalSa » n'est pas très riche en variables portant sur le rapport au travail en général. On peut néanmoins utiliser celle-ci, « Ce que vous faites dans votre travail vous plaît-il ? 1. oui, presque toujours ; 2. oui, la plupart du temps ; 3. oui, parfois ; 4. généralement non » et la comparer avec celle posée à la fin du questionnaire de 1997 : « Finalement dans votre travail, qu'est-ce qui l'emporte ? 1. les motifs de satisfaction ; 2. les motifs d'insatisfaction ; 3. les uns et les autres s'équilibrent à peu près. » On gardera en tête que les deux questions ne mesurent pas exactement la même chose. Celle de l'enquête « SalSa » est une question de satisfaction au travail spécifique, celle de 1997 une question de satisfaction au travail générale[1].

Le Tableau 5.5 présente les résultats d'un tel exercice. Dans l'ensemble, la satisfaction au travail est plus importante dans le public que dans le privé en 1997 comme à la fin des années 2000. Toutefois, même s'il faut rester prudent en raison de la différence de formulation dans les deux questionnaires, le supplément de satisfaction du secteur public semble avoir diminué de moitié entre les deux dates.

Les quatre dernières colonnes du Tableau 5.5 donnent une idée du lien entre la satisfaction au travail et la satisfaction salariale. La satisfaction au travail est beaucoup plus corrélée au salaire et à la satisfaction salariale dans le secteur privé que dans le secteur public[2]. Le salaire est donc, dans le privé, une composante plus importante du rapport au travail.

---

1. On doit logiquement s'attendre à ce que les enquêtés tiennent davantage compte du salaire en réponse à la question de satisfaction générale du questionnaire de 1997.
2. On se gardera d'interpréter de manière causale la corrélation entre satisfaction salariale et satisfaction au travail. Le sens de causalité peut être dans les deux directions.

Tableau 5.5 – Modélisation de la satisfaction au travail en fonction du salaire, du secteur et de la satisfaction salariale

	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011	1997	2008-2011
Fonction publique	0,136***	0,064**	0,127**	0,067**	0,661*	0,485***	0,461***	0,474***
Log du sal. horaire			0,122**	0,195***	0,149***	0,242***	0,005	0,012
Fonction publique × log du sal. horaire					– 0,134	-0,181**		
Satisfaction salariale							0,228***	0,235***
Fonction publique × satisfaction salariale							– 0,110**	– 0,117***

Lecture : en 1997, l'appartenance à la fonction publique augmente significativement (au seuil de 5 %) de 0,136 écart-type la satisfaction au travail. En 1997, la satisfaction au travail est approchée par la variable suivante : « Finalement dans votre travail, qu'est-ce qui l'emporte ? 1. les motifs de satisfaction ; 2. les motifs d'insatisfaction ; 3. les uns et les autres s'équilibrent à peu près. » Nous utilisons dans l'enquête « SalSa » la question « Ce que vous faites dans votre travail vous plaît-il ? 1. oui, presque toujours ; 2. oui, la plupart du temps ; 3. oui, parfois ; 4. généralement non. » Nous créons à partir des réponses un score de satisfaction standardisé par son écart-type que nous modélisons en utilisant les moindres carrés ordinaires. Les variables de contrôle sont les suivantes, sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (six modalités), groupe social (quatre modalités), ancienneté, ancienneté au carré, nombre d'heures, nombre d'heures au carré, logarithme du salaire horaire.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Estimations en MCO de la satisfaction au travail.

Les Figures 5.1 et 5.2 aident à représenter ces interactions complexes entre la satisfaction salariale, d'une part, et le salaire, d'autre part. À la fin des années 2000 comme dans la seconde moitié des années 1990, l'association entre satisfaction salariale et satisfaction au travail est plus forte pour les salariés du privé que dans la fonction publique (Figure 5.1).

La Figure 5.2 illustrant la liaison entre satisfaction et salaire montre en revanche une certaine évolution entre les deux dates. En 1997, les salariés du public ressemblent aux fonctionnaires wébériens que nous avions décrits en introduction de ce chapitre. Leur satisfaction au travail semble très peu dépendre du niveau de salaire. Celle du privé en dépend plus, mais cette plus forte sensibilité ne suffit pas, même à des niveaux élevés

de salaire, à combler l'écart substantiel de satisfaction entre public et privé. Treize ans plus tard, le salaire horaire semble jouer un rôle plus important, tant dans le privé que dans le public, dans la satisfaction au travail. La corrélation plus forte dans le privé permet aux salariés du quintile supérieur (plus de 14 euros net de l'heure) de dépasser le niveau de satisfaction au travail du secteur public.

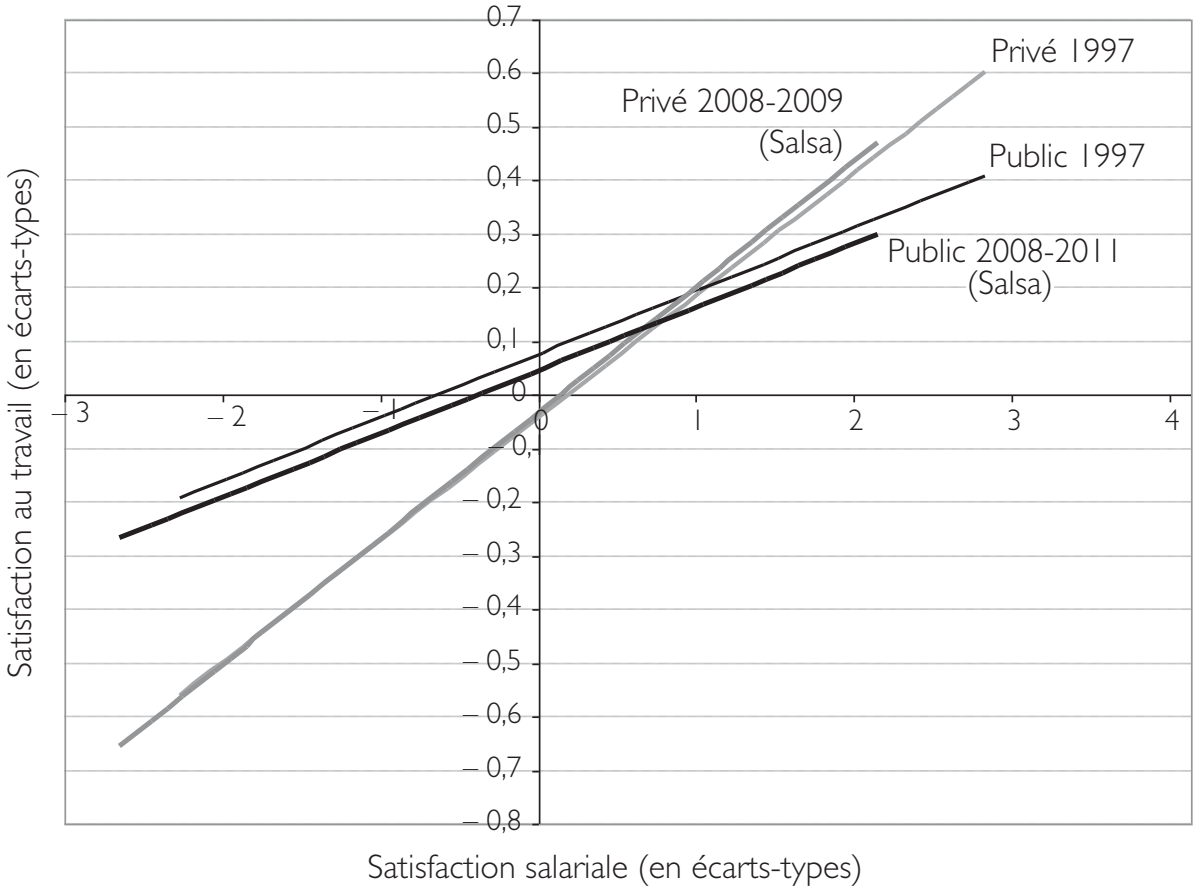


Figure 5.1 – Représentation de la satisfaction au travail en fonction du secteur et de la satisfaction salariale.

Lecture : représentation graphique de l'impact, toutes choses étant égales par ailleurs, en 1997 et à la fin des années 2000, de la satisfaction salariale dans la fonction publique, d'une part, et dans le privé, d'autre part, sur la satisfaction au travail (Cf. Tableau 5.5, colonnes 7 et 8). Les courbes sont représentées dans l'intervalle de variation de la satisfaction salariale. En abscisse, 0 correspond à la satisfaction salariale moyenne, 1 correspond à un écart-type de satisfaction au-dessus de la moyenne. En ordonnée, 0 correspond à la satisfaction au travail moyenne, 1 correspond à un écart-type de satisfaction au-dessus de la moyenne.

Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

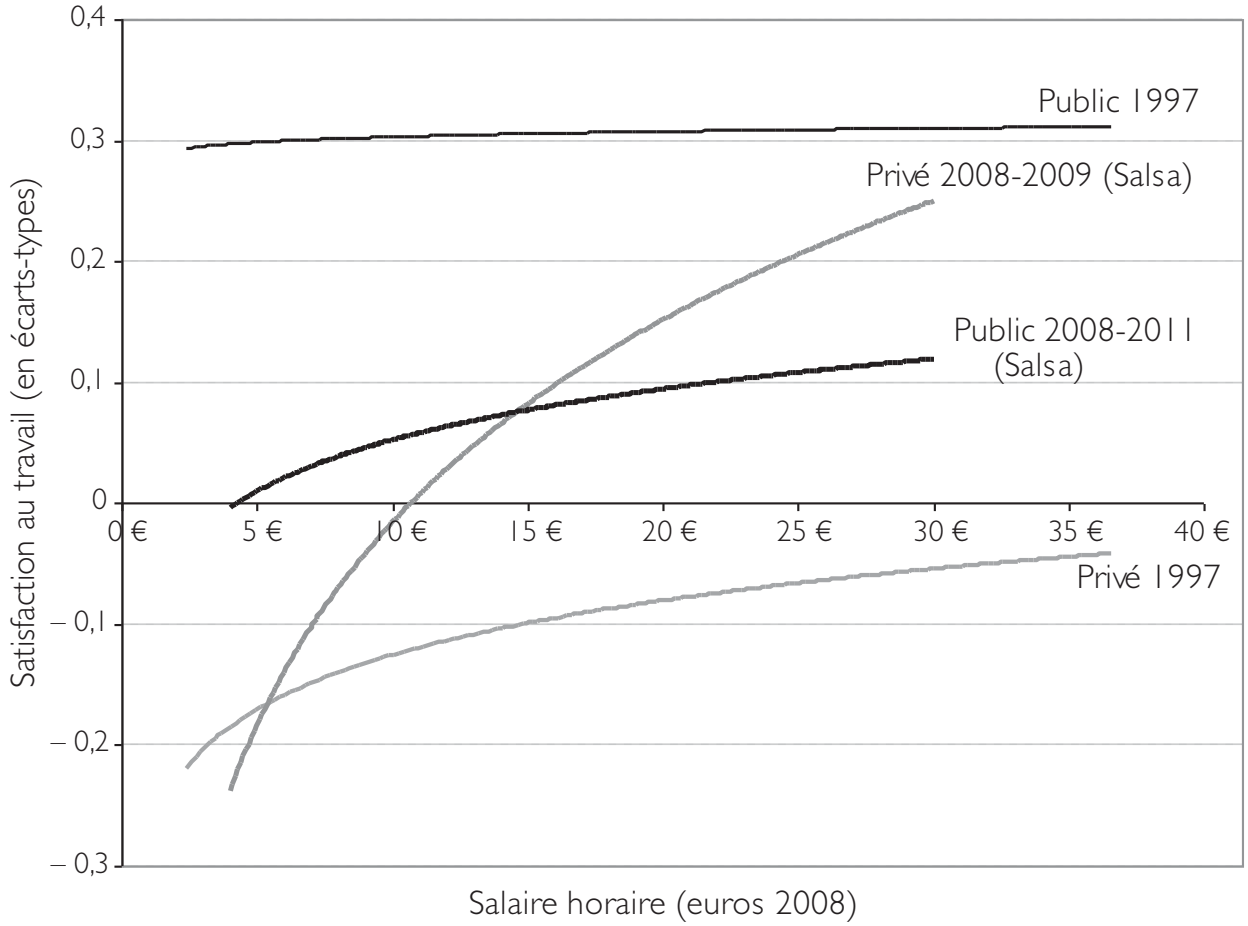


Figure 5.2 – Représentation de la satisfaction au travail en fonction du secteur et du salaire.

Lecture : représentation graphique de l'impact, toutes choses étant égales par ailleurs, en 1997 et à la fin des années 2000, du salaire horaire net dans la fonction publique, d'une part, et dans le privé, d'autre part, sur la satisfaction au travail (Cf. Tableau 5.5, colonnes 5 et 6). Les courbes varient dans l'intervalle [1 %, 99 %] des salaires de nos échantillons respectifs. Les salaires 1997 ont été recalculés en euros 2008. En ordonnée, 0 correspond à la satisfaction moyenne, 1 correspond à un écart-type de satisfaction au-dessus de la moyenne.
Source : enquêtes « Travail et mode de vie » (Insee, 1997) ; « SalSa » (2008-2011).

Osons une interprétation. Les salariés du public, bien rémunérés à la fin des années 1990, se comportaient comme le modèle wébérien le suppose. Nettement moins sensibles à la question du salaire, ils s'investissaient en fonction d'un certain sens du devoir et du travail bien fait, en pouvant se permettre une forme de désintéressement et d'indifférence à l'égard des gains et des pertes des autres. Certes les questionnaires de 1997 ne permettent pas de mesurer l'intensité des comparaisons interpersonnelles.

Mais on y apprend que les salariés du public « parlent beaucoup moins salaires avec leurs proches » que ceux du privé (22 % contre 37 %) et que cette différence reste très significative toutes choses égales par ailleurs. La dégradation rapide de la position relative de la fonction publique par rapport au privé ne permet plus, une douzaine d'années après, le bon fonctionnement de ce modèle d'échange de « statut contre devoir ». Alors même qu'ils demeurent moins sensibles aux questions salariales – comme le montre la corrélation plus faible de la satisfaction au travail et de la satisfaction salariale –, tout se passe comme si cette indifférence aux comparaisons de salaire devenait désormais impossible. L'émergence d'une préoccupation pour les salaires dans le secteur public s'accompagne de la tendance à la baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires et leur perte de terrain par rapport aux salariés du privé, mais aussi de la transformation du discours gouvernemental à l'égard des rémunérations dans la fonction publique, de la promotion au cours des années 2000 de primes de résultat, ou de l'idée que les fonctionnaires devaient être « moins nombreux et mieux payés ».

Annexe

Tableau 5.A1 – Comparaison de salaire dans le privé et le public et écart du salaire jugé « normal » par rapport au salaire effectif

	1	2	3	4	5	6
Fonction publique	– 0,015***	– 0,01*	– 0,01**	– 0,01**	– 0,01*	0,003
Comparaison aux collègues	– 0,01*					
Comparaison aux collègues × fonction publique	– 0,002					
Comparaison aux camarades d'études		– 0,0004				
Comparaison aux camarades d'études × fonction publique		– 0,029***				
Comparaison à la famille			– 0,011*			
Comparaison à la famille × fonction publique			0,002			
Comparaison aux amis				– 0,004		
Comparaison aux amis × fonction publique				– 0,014*		
Comparaison au smic					– 0,023***	
Comparaison au smic × fonction publique					– 0,001	
Gagne moins que l'autre secteur (public ou privé)						– 0,055***
Gagne plus que l'autre secteur (public ou privé)						– 0,023**
Gagne moins que l'autre secteur (public ou privé) × fonction publique						– 0,026
Gagne plus que l'autre secteur (public ou privé) × fonction publique						– 0,001

Lecture : on modélise la différence entre le logarithme du salaire que l'enquêté jugerait normal de percevoir et le logarithme du salaire perçu en utilisant les moindres carrés ordinaires. Pour éviter les réponses trop fantaisistes, on a restreint aux réponses le salaire jugé normal est compris entre 0,8 fois le salaire perçu à 2 fois.
Les variables de contrôle sont les suivantes, sexe, nationalité, âge, âge au carré, diplôme (six modalités), groupe social (quatre modalités), ancienneté, ancienneté au carré, nombre d'heures, nombre d'heures au carré.
***, ** et * marquent respectivement des seuils de significativité de 1 %, 5 % et 10 %.
Source : enquête « SalSa » (2008-2011).

6
Insuffisant ! Injuste ! Les deux sources de l'insatisfaction salariale dans le public et dans le privé

Résumé

On peut identifier plusieurs motifs d'insatisfaction salariale. Les trois principaux sont l'insuffisance du salaire par rapport aux besoins ressentis, le sentiment d'une injustice ou d'une frustration relative vis-à-vis des salaires perçus par d'autres dans le milieu de travail, et la perception d'un déséquilibre entre la contribution que le salarié apporte à l'entreprise et le montant de sa rétribution. On peut construire deux indices pour essayer de synthétiser, pour le premier le sentiment d'insuffisance salariale, pour le second le sentiment d'injustice organisationnelle (c'est-à-dire dans son milieu de travail). L'indice moyen d'insuffisance du salaire est maximal pour les catégories d'employés ouvriers non qualifiés. L'indice d'injustice ressentie dépend moins clairement du niveau social. Si on compare les cadres et les salariés non qualifiés, l'écart des indices d'insuffisance du salaire est plus de deux fois plus grand que celui des indices d'injustice. Les salariés de la fonction publique ont, en moyenne, un indice d'insuffisance du salaire et un indice d'injustice ressentie plus élevés que les salariés du privé. L'opposition entre fonction publique et entreprises est quantitativement bien moins marquée que l'opposition entre le haut et le bas de l'échelle sociale. Elle est aussi qualitativement différente : elle porte bien plus sur le ressenti de l'injustice que sur celui de l'inadéquation du salaire aux besoins.

Nous sommes partis d'une question simple : « Concernant votre salaire total, diriez-vous que vous êtes : 1. très satisfait ; 2. plutôt satisfait ; 3. plutôt

mécontent ; 4. très mécontent ? » Comme nous l'avons vu dans les chapitres qui précèdent, cette question est un excellent résumé des opinions sur les salaires et permet de mettre au jour les rapports contrastés des salariés à leur salaire dans le public et dans le privé. Mais l'analyse plus fouillée, dans le chapitre 3, de la réponse à la question ouverte – « pourquoi ? » – qui suivait montrait aussi toute la diversité des critères de jugement, allant du critère des besoins en bas de la hiérarchie sociale à l'invocation du diplôme pour les cadres de la fonction publique ou du marché pour les cadres des entreprises. Une réponse synthétique de satisfaction ou d'insatisfaction peut donc recouvrir un ensemble, complexe et souvent contradictoire, de prises de position (ou d'absence de position) concernant de multiples aspects de la relation salariale. Quelles sont les principales composantes de cette satisfaction salariale ?

On identifiera dans un premier temps deux grands motifs d'insatisfaction salariale[1] : le sentiment d'insuffisance du salaire par rapport aux besoins ressentis et le sentiment d'une injustice – ce dernier renvoyant au sentiment de frustration par rapport aux salaires perçus par d'autres dans le même milieu de travail – ou à la perception d'un déséquilibre entre la contribution du salarié à son entreprise et le montant de sa rétribution.

1. La caractérisation de ces deux principes de justice est fondée sur l'analyse de correspondances multiples portant sur l'ensemble des questions d'opinion sur les salaires. Les deux premiers axes, qui résument le mieux cette information complexe, peuvent être interprétés comme l'invocation de deux principes, l'un d'insuffisance et l'autre d'injustice. Bien que tous deux fortement corrélés à l'insatisfaction salariale, ils sont distincts l'un de l'autre et caractérisent ainsi deux dimensions de l'insatisfaction. Dans les pages ci-dessous, on ne présentera pas l'analyse multivariée, particulièrement complexe, mais dans un premier temps une analyse descriptive des corrélations principales entre les formes de jugement suivie, dans un second temps, par une analyse statistique simplifiée fondée sur quelques questions particulièrement corrélées avec chacun des deux premiers axes de l'analyse de correspondance.

Ce point de départ permettra tout d'abord d'explorer plus en détail les différentes composantes de l'insatisfaction salariale et leur combinaison avec les opinions des salariés sur les salaires ; ensuite d'étudier les facteurs sociaux, en particulier le niveau de salaire, la position dans la hiérarchie salariale, susceptibles de les faire varier ; et, enfin, de revenir sur les sources et les modalités de l'insatisfaction salariale relative des salariés du public constatée précédemment. Est-elle due à un plus grand sentiment d'insuffisance ou à un plus grand sentiment d'injustice ? Ces deux sentiments ont-ils les mêmes ressorts dans le public et dans le privé ?

Une critique fondée sur les besoins insatisfaits

Cela n'étonnera sans doute guère, le sentiment que le salaire couvre les besoins est très lié au niveau de salaire lui-même : 19 % des salariés appartenant au 10 % des salariés les moins bien payés considèrent qu'ils sont « à l'aise » ou qu'ils peuvent « vivre y compris en ayant quelques dépenses de loisirs » contre 90 % de ceux qui font partie du décile le mieux payé[1]. Inversement, plus de la moitié des travailleurs les moins bien payés déclarent que leur salaire ne suffit pas à leurs besoins contre 3 % seulement de ceux appartenant au décile supérieur[2]. La force d'une telle relation, bien qu'elle

1. La question précise était la suivante : « Votre salaire suffit-il à vos besoins ? 1. Non, votre salaire ne vous suffit pas ; 2. vous avez juste de quoi payer le logement, vous nourrir, vous vêtir ; 3. vous pouvez vivre y compris en ayant quelques dépenses de loisir ; 4. vous êtes à l'aise ; 5. refus de réponse ; 6. ne se prononce pas. »

2. Dans ce chapitre, les chiffres sont calculés sur le champ géographique de la première vague : les régions Alsace, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Pays-de-Loire, Picardie et Rhône-Alpes, ainsi que le département de l'Essonne. En outre, on s'est limité aux salariés qui ont déclaré leur salaire (et aussi leur année de naissance, leur diplôme, leur année d'entrée dans l'entreprise ou leur administration. Les deux vagues aboutissent, sur leur champ commun (les collectivités territoriales et hospitalières), à des résultats un peu, ou parfois

soit attendue, n'a rien de trivial. Les besoins diffèrent en fonction de la situation de famille, du lieu de résidence, de la propriété du logement, du niveau d'endettement ou encore du statut social et de la nécessité de le maintenir. On aurait pu imaginer un monde dont les besoins évoluent aussi avec le niveau de salaire, soit que les carrières salariales soient globalement congruentes à l'évolution des besoins au cours du cycle de vie, soit que les salariés s'adaptent en faisant ainsi de « nécessité vertu ». Ce n'est manifestement pas le cas. Cette question montre que la critique de l'insuffisance salariale, portée par un cinquième des salariés, prend racine dans une donnée brute, simple et objective : le montant du salaire.

Une autre critique, fondée sur la justice organisationnelle

Avoir une opinion sur la couverture des besoins prend racine dans les épreuves régulières de la vie quotidienne, celles des fins de mois, des factures à payer, des découverts, ou dans l'impression de toujours devoir compter et se restreindre. Juger de la justice d'un système salarial est une idée plus complexe qui oblige à dépasser le rapport de soi à soi et à évaluer aussi les contributions et les rétributions des autres. Ainsi, près d'un salarié sur quatre n'exprime pas d'opinion sur les écarts de salaire globaux dans son milieu de travail[1]. Plus d'un sur trois les juge comme il faut. La critique est donc minoritaire, mais elle est le fait d'une minorité importante – plus nombreuse que celle déplorant l'insuffisance. Ceux qui critiquent le niveau

---

nettement, différents. Il est cependant rare que l'écart impose des interprétations divergentes. À l'exception d'indices synthétiques exposés plus loin, cet écart n'a pas été corrigé.

1. La question précise était la suivante : « Globalement, dans votre milieu de travail, trouvez-vous que les écarts de salaire sont : 1. trop importants ; 2. pas assez importants ; 3. comme il faut ; 4. refus de réponse ; 5. ne se prononce pas. »

d'inégalité dans leur milieu de travail se partagent entre ceux qui jugent les écarts de salaire globalement trop importants (23 % des salariés) et ceux, un peu moins nombreux, qui les estiment pas assez importants (18 %).

La critique se colore différemment selon qu'elle porte sur les écarts globaux ou sur les écarts liés à des critères spécifiques[1], tels que l'ancienneté, l'effort, la position hiérarchique, etc. (ces différents éléments seront approfondis dans le chapitre suivant). Les salariés qui expriment des critiques voudraient voir la hiérarchie resserrée, mais le capital humain mieux rémunéré et, plus encore, les efforts mieux récompensés. Il y a ainsi trois fois plus de salariés qui jugent les écarts liés à la position hiérarchique trop importants que de salariés qui les jugent pas assez importants. Au contraire, il y a cinq fois moins de salariés qui jugent les écarts liés aux efforts consentis trop importants que de salariés qui les jugent pas assez importants. De même, on déplore beaucoup plus l'insuffisance que l'importance des écarts de salaire liés aux compétences, aux résultats ou aux conditions de travail, ainsi que, dans une moindre mesure, ceux liés aux diplômes ou à l'ancienneté.

Ces critiques de la répartition des salaires dans l'environnement de travail correspondent au sentiment d'un défaut de « justice organisationnelle », dont on sait qu'il est associé à un mal-être, voire à l'origine de troubles de santé parfois graves[2]. Et, de fait, elles sont associées à une faible satisfaction salariale. Parmi les salariés qui jugent convenables les écarts de

---

1. Les questions précises étaient formulées ainsi : « Dans votre milieu de travail, trouvez-vous que les écarts de salaire liés à [l'ancienneté, les diplômes....] sont : 1. trop importants ; 2. pas assez importants ; 3. comme il faut ; 4. refus de réponse ; 5. ne se prononce pas. ». Les critères retenus (la question étant posée séparément pour chacun d'entre eux) sont : l'ancienneté, les diplômes, la position hiérarchique, les compétences personnelles, les efforts réalisés, les résultats obtenus, les conditions de travail.

2. Voir M. Vézina et J. Dussault, « Au-delà de la relation « bourreau-victime » dans l'analyse d'une situation de harcèlement psychologique au travail », *Pistes*, 7 (3), 2005.

salaire dans leur milieu de travail, 72 % se déclarent très ou plutôt satisfaits de leur salaire. Ce pourcentage tombe à 38 % chez ceux qui jugent les écarts trop importants comme chez ceux qui les jugent pas assez importants. À tous les niveaux de salaire, on fait le même constat : la satisfaction salariale est considérablement plus élevée chez ceux qui perçoivent une justice organisationnelle.

Dans l'enquête « SalSa », on demandait aussi aux personnes interrogées à combien, à leur avis, s'élève le smic mensuel et combien devraient gagner par mois des représentants emblématiques de divers milieux sociaux[1] : un PDG d'un grand groupe comme Total, L'Oréal ou Carrefour, un ministre, un cardiologue dans un hôpital, un professeur dans un lycée, une caissière de supermarché, un ouvrier à la chaîne dans une usine automobile et une star du football. Presque tout le monde préconise des écarts moindres qu'ils ne sont en réalité entre les mieux payées de ces professions et le smic : par exemple, la moitié des enquêtés qui expriment un avis sur ce point estiment que le PDG d'un grand groupe ne devrait pas gagner plus de sept fois le smic. Notons que ces opinions sont indépendantes des opinions des enquêtés sur les écarts de salaire au sein de leur milieu professionnel.

Comparer son salaire avec celui d'autres personnes peut sembler aller de pair avec le fait de se former une opinion sur le degré d'égalité dans la société ou dans son milieu de travail : la connaissance de divers salaires aiderait à se forger une opinion et, inversement, avoir une opinion inciterait à rechercher des informations susceptibles de l'étayer. Procéder à une comparaison de salaire, que ce soit par rapport à des collègues, des amis,

1. Les questions étaient les suivantes : « Pouvez-vous m'indiquer combien gagne par mois, en net, un salarié payé au salaire minimum (smic) travaillant à plein temps ? » et « À votre avis, combien devrait gagner par mois : 1. un PDG d'un grand groupe (par exemple Total, L'Oréal, Carrefour) ; 2. un cardiologue dans un hôpital ; 3. un professeur dans un lycée ; 4. une caissière dans un supermarché ; 5. un ouvrier à la chaîne dans une usine automobile ; 6. une star du football. »

des camarades d'études ou des membres de la famille, est systématiquement associé à une plus forte probabilité d'avoir une opinion sur le smic, sur ce que devrait être le salaire de professions privilégiées et sur ce que devraient être les écarts de salaire dans son milieu professionnel. Le lien le plus fort concerne le fait de comparer son salaire à celui de collègues et d'avoir une opinion sur les inégalités de salaire dans son environnement professionnel. Comparer son salaire au smic est en revanche faiblement lié à la formation d'opinions sur ce que devraient gagner les professions privilégiées. Enfin, la balance entre ceux qui jugent les écarts dans leur milieu de travail trop importants et ceux qui ne les trouvent pas assez importants est assez peu liée au fait de procéder à des comparaisons.

Le déséquilibre des contributions et des rétributions

Un salarié peut comparer ce qu'il reçoit et ce qu'il donne ou investit dans son travail. Recevoir moins que ce que l'on estime donner est une situation très pénible et qui peut causer des troubles psychologiques et physiques graves[1]. L'équilibre des contributions et des rétributions n'est pas étudié exhaustivement dans l'enquête « SalSa », les questions posées étant « Considérez-vous que votre salaire est : 1. plutôt élevé compte tenu de votre niveau d'études (resp. votre expérience) ; 2. correspond bien à votre niveau d'études (resp. votre expérience) ; 3. est plutôt faible compte tenu de votre niveau d'études (resp. votre expérience) ? » L'effort, qui joue un rôle central dans le modèle de déséquilibre effort-récompense, utilisé avec succès en épidémiologie[2], fait l'objet de la question : « Vous, personnellement,

1. Voir J. Siegrist, « Adverse health effects of high-effort/low-reward conditions », *Journal of Occupational Health Psychology*, 1, 1996, p. 27-41.

2. Voir I. Niedhammer, J. Siegrist, M.-F. Landre, M. Goldberg et A. Leclerc, « Étude des qualités psychométriques de la version française du modèle du déséquilibre efforts/récompenses », *Revue épidémiologique de santé publique*, 48, 2000, p. 419-437.

si vous faites un plus gros effort au travail, est-ce que cela vous permet de gagner plus ? », et « Selon vous, votre salaire correspond-il à ce que vous apportez à votre employeur ? »

Un lien très fort apparaît entre la perception de l'équilibre contribution-rétribution et la satisfaction salariale. Si 68 % de ceux qui estiment que leur salaire est plutôt élevé compte tenu de leur niveau d'études ou correspond bien à celui-ci se déclarent très ou plutôt satisfaits de ce salaire, la proportion de satisfaits tombe à 31 % parmi les salariés estimant leur salaire faible compte tenu de leur niveau d'études. L'expérience, qui inclut les efforts actuels et récents consentis dans le travail est, encore plus étroitement que la formation initiale de capital humain, liée à la satisfaction salariale : la proportion de « très » ou « plutôt » satisfaits s'établit à 84 % si le salaire est jugé plutôt élevé par rapport à l'expérience professionnelle (ce qui est, au demeurant, très rare) ou correspondant bien à celle-ci et à 34 % s'il est vu comme plutôt faible compte tenu de cette expérience. L'écart est du même ordre entre ceux qui considèrent que leur salaire correspond à ce qu'ils apportent à leur employeur et ceux qui le jugent insuffisant par rapport à ce qu'ils apportent à leur employeur : le taux de satisfaction est de 83 % parmi les premiers, de 36 % parmi les seconds. Le fait de pouvoir augmenter son salaire si on augmente son effort est, lui aussi, lié à la satisfaction salariale, mais de façon un peu moins nette : les taux de « très » ou « plutôt» satisfaits sont de 77 %, 57 % et 48 % selon que la rémunération varie avec l'effort, varie, mais pas en proportion, ou ne varie pas même en cas d'effort accru.

Le lien entre cet équilibre contribution-rétribution, d'une part, et le caractère suffisant du salaire eu égard aux besoins, d'autre part, est très net, mais moins marqué que la relation entre cet équilibre et la satisfaction.

De même, si l'équilibre contribution-rétribution ressenti au niveau individuel n'est pas indépendant du degré de justice organisationnelle perçu, les deux ne se confondent pas. Parmi ceux qui critiquent le degré d'inégalité des salaires dans leur milieu professionnel, un peu moins de 75 % se plaignent de ne pas percevoir un salaire correspondant à ce qu'ils apportent

à leur employeur. Le pourcentage est moins élevé parmi les salariés qui jugent convenables les écarts dans leur milieu professionnel, mais, même parmi eux, il demeure de 44 %.

Il y a donc différentes raisons d'être satisfait ou insatisfait de son salaire : l'adéquation du salaire aux besoins, son adéquation à l'apport « donné » à l'entreprise et le niveau de justice salariale dans le milieu professionnel, au-delà du seul cas du salarié. Ces raisons de satisfaction, ou de mécontentement, se cumulent. Parmi les salariés qui se disent « à l'aise » ou du moins peuvent assumer quelques dépenses de loisir, qui considèrent que leur salaire correspond à ce qu'ils apportent à leur employeur et que les écarts de salaire dans leur milieu professionnel sont ce qu'ils doivent être, 92 % se disent plutôt ou très satisfaits de leur salaire, alors que, chez ceux qui formulent des jugements opposés, le taux de satisfaction est de 19 %.

Deux indices pour résumer les opinions exprimées

Une fois identifiées les raisons de la satisfaction ou de l'insatisfaction et mises au jour les constellations d'attitudes qui leur étaient associées, construisons deux indices qui résument le mieux le caractère insuffisant du salaire et le niveau d'injustice salariale ressentie.

Pour la mesure du degré d'insuffisance du salaire par rapport aux besoins, on a attribué la note 0 aux salariés qui se déclarent à l'aise, 1/3 à ceux qui disent pouvoir assumer quelques dépenses de loisir, 2/3 à ceux qui estiment pouvoir seulement se loger, se nourrir et se vêtir et 1 à ceux qui considèrent que leur salaire ne répond pas à leurs besoins. Par ailleurs, on a calculé un indice d'injustice salariale en attribuant 1/2 aux salariés qui estiment que leur salaire est insuffisant par rapport à ce qu'ils apportent à leur employeur et 0 aux autres, 1/2 aux salariés qui jugent les écarts de salaire dans leur milieu de travail trop ou pas assez importants et 0 à ceux qui les jugent comme il faut. En faisant la somme des deux notes ainsi obtenues on a un indice qui peut prendre les valeurs 0, 1/2 ou 1. On a ensuite

procédé à une correction pour rendre comparables les deux vagues de l'enquête[1]. Les non-réponses peuvent entraîner des valeurs manquantes pour un ou plusieurs de ces indices. Les deux indices ont des moyennes et des dispersions voisines[2] et ils sont peu corrélés[3].

On peut également construire un indice d'insatisfaction obtenu en attribuant une note 0 aux salariés qui se déclarent très satisfaits de leur salaire, 1/3 à ceux qui se déclarent seulement plutôt satisfaits, 2/3 à ceux qui sont plutôt mécontents et 1 à ceux qui se disent très mécontents. L'insatisfaction apparaît alors comme liée à peu près autant à l'insuffisance du salaire et à l'injustice salariale ressenties[4].

Besoins insatisfaits et égalitarisme

Plus les salariés souhaitent un niveau élevé pour le smic, plus ils trouvent leur salaire insuffisant. Bien entendu, si les salariés qui ont du mal à « joindre les deux bouts » souhaitent un niveau relativement élevé du smic, c'est

1. Elle consiste à égaliser, par translation, la valeur moyenne de ces indices sur le champ commun aux deux vagues (les salariés des collectivités territoriales et hospitalières). Cette façon de faire est critiquable : outre son caractère grossier, elle ne corrige que les biais dans la mesure de ces indices, alors que des biais analogues affectent d'autres variables. Elle est cependant équivalente, dans le cas où on étudie les variations des indices en fonction d'une ou plusieurs variables, au fait d'ntroduire la vague d'enquête comme variable « explicative » auxiliaire.
2. La moyenne de l'indice d'insuffisance est de 0,52 et celle de l'indice d'injustice de 0,57. Leurs écarts types sont de 0,26 et de 0,34 respectivement.
3. Le R^2 (carré du coefficient de corrélation) est égal à 0,08. Rappelons que ces deux indices sont construits pour approcher de manière simplifiée les deux premiers axes d'une analyse de correspondance multiple plus complexe et que les facteurs d'une analyse de correspondances multiples sont par construction deux à deux non corrélés.
4. Coefficients de 0,20 et 0,25 respectivement, avec $R^2 = 0,28$.

en partie parce que cela les concerne directement. Nombre d'entre eux touchent le smic ou un salaire voisin du smic.

Ceux qui se montrent les plus généreux lorsqu'il s'agit d'évaluer ce que devrait gagner un ouvrier à la chaîne dans une usine d'automobile ou une caissière de supermarché se plaignent davantage de l'insuffisance de leur salaire, alors même que la majeure partie de ces enquêtés ne sont ni des ouvriers à la chaîne, ni des caissières, et ne sont donc pas directement concernés. Les partisans d'une sévère modération des salaires des professions économiquement privilégiées se recrutent aussi parmi ceux qui jugent leur propre salaire insuffisant. Par exemple, ceux qui estiment que le PDG d'un grand groupe comme Total, L'Oréal ou Carrefour devrait gagner moins de sept fois le smic ont un indice d'insuffisance du salaire nettement supérieur à la moyenne. Il en est de même de ceux qui veulent limiter le plus drastiquement le salaire des footballeurs. C'est un peu moins net pour l'évaluation du salaire des ministres, encore moins pour les cardiologues et encore moins pour les professeurs.

Voice et *exit*

Le mécontentement ne s'exprime pas seulement en pensée. Il peut aussi se traduire en actes : soit dans le registre de la protestation destinée à améliorer la situation *(voice)*, soit dans celui de la fuite destinée à trouver une meilleure situation *(exit)*. L'enquête « SalSa » interrogeait les gens sur leurs intentions et leurs actes passés[1] : participation à une action collective (grève, manifestation, pétition) liée au travail au cours des cinq années précédant l'enquête ; cette action a-t-elle débouché sur une hausse de

1. Les questions précises étaient rédigées ainsi : « Au cours des cinq dernières années, avez-vous participé à une action collective (grève, manifestation, pétition) liée à votre travail ? » [si oui] « À la suite de cette action collective, avez-vous obtenu : a. une hausse de salaire, une prime, une promotion ? b. une autre amélioration ? »

salaire, une prime ou une promotion ? Les protestations individuelles sont mesurées par les démarches faites, au cours des cinq années précédant l'enquête, auprès des supérieurs hiérarchiques pour obtenir une augmentation, une prime ou une promotion. La fuite est observée à travers les départs[1] volontaires en vue d'avoir une rémunération plus élevée[2] réalisés au cours des cinq années précédant l'enquête, et les départs volontaires envisagés à la date de l'enquête. Le freinage à motif salarial (limiter son effort parce que l'on n'est pas satisfait de son salaire)[3] relève plutôt de la fuite (sur place !) ou de la protestation selon ses modalités.

La critique en actes, qu'elle relève de *voice* ou *exit*, de comportements individuels ou collectifs, est associée à un niveau élevé de l'injustice salariale ressentie. Seuls le freinage et le fait d'envisager de démissionner sont associés au sentiment d'insuffisance du salaire. Ce n'est pas le cas de l'action collective ou des demandes individuelles d'augmentation. Peut-être une telle insuffisance n'est-elle pas de nature à susciter par elle-même une mobilisation, si elle n'est pas vécue comme une injustice[4].

---

1. Le notion de départ n'a pas la même définition dans la deuxième vague de l'enquête (« changé volontairement d'emploi ou d'affectation, c'est-à-dire pas seulement changé de poste, mais également changé de lieu de travail même si vous dépendez de la même administration ») que dans la première (« quitté volontairement un emploi, c'est-à-dire pas seulement changé de poste, mais démissionné volontairement de l'entreprise ou de l'administration qui vous employait »).
2. En fait, la raison de la démission n'est demandée que pour la dernière démission.
3. La question précise était rédigée ainsi : « Vous arrive-t-il de limiter votre effort au travail parce que vous n'êtes pas satisfait de votre salaire ? »
4. Voir aussi Z. Salibekyan et O. Godechot, « Should we clash or should I go ? The impact of low wage and bad working conditions on the exit-voice trade-off », *MaxPo Discussion Paper*, 13 (3), 2013.

L'appréciation des salaires reflète-t-elle (toujours) la position dans la structure sociale ?

Estimer son salaire suffisant ou insuffisant résulte de la place que l'on occupe dans la hiérarchie sociale, mais la genèse du sentiment d'injustice est plus complexe. L'indice moyen d'insuffisance du salaire par rapport aux besoins ne dépasse pas 0,34 pour les cadres et s'élève à 0,63 pour les salariés non qualifiés[1]. Toutes les catégories de cadres ont les indices les plus faibles[2]. Puis viennent les catégories de professions intermédiaires, ensuite les catégories d'ouvriers qualifiés et d'employés qualifiés. L'indice moyen d'insuffisance du salaire est maximal pour les catégories d'employés non qualifiés et d'ouvriers non qualifiés.

Au contraire, l'indice d'injustice dépend moins clairement du niveau social. Certes, il est en moyenne assez faible pour les cadres (0,48). Mais il n'est guère plus élevé pour les salariés non qualifiés (0,60) que pour les ouvriers et employés qualifiés ou pour les professions intermédiaires (0,58). Si on compare les cadres et les salariés non qualifiés, l'écart des indices d'insuffisance du salaire est 2,4 fois plus grand que celui des indices d'injustice.

Les salariés de la fonction publique ont, en moyenne, un indice d'insuffisance du salaire et un indice d'injustice plus élevés que les salariés du privé.

---

1. Les ouvriers qualifiés sont ceux des CS 62 à 65, les non-qualifiés ceux des CS 67 à 69. Faute d'informations précises sur la profession, on considère ici comme qualifiés les employés de la fonction publique (CS 52 et 53) et les employés administratifs et commerciaux des entreprises (CS 54). Les employés du commerce (CS 55) et des services directs aux particuliers (CS 56) sont considérés comme non qualifiés. Des nomenclatures plus précises existent (Voir G. Burnod et A. Chenu, « Employés qualifiés et non qualifiés : une proposition d'aménagement de la nomenclature des catégories socioprofessionnelles », *Travail et Emploi,* 86, 2001, p. 87-105).

2. À l'exception des cadres de la communication, des arts et des spectacles, mais ceux-ci ne sont que 26 dans l'échantillon étudié. Les résultats présentés ici ne portent que sur les catégories comptant au moins 50 représentants dans l'échantillon étudié.

L'opposition entre fonction publique et entreprises est quantitativement bien moins marquée que l'opposition entre haut et bas de l'échelle sociale. Elle est aussi qualitativement différente : elle porte bien plus sur le sentiment d'injustice que sur celui de l'inadéquation du salaire aux besoins. Cependant, cela provient en partie du fait que les effectifs de la fonction publique et ceux des entreprises ne sont pas répartis de la même façon. Examinons la différence d'opinion entre salariés des deux secteurs à niveau de qualification analogue : le sentiment d'insuffisance du salaire apparaît plus élevé dans la fonction publique chez les cadres, plus élevé encore, mais moins nettement, parmi les professions intermédiaires et les catégories d'exécution qualifiées et, enfin, un peu moins élevé parmi les non-qualifiés. Pour ce qui est de l'indice d'injustice, il est plus élevé à tous les niveaux, sauf chez les non-qualifiés où la différence entre les deux secteurs est négligeable ; ici aussi, l'écart en défaveur de la fonction publique est maximal parmi les cadres.

On l'a vu, et ce n'est guère une surprise, le sentiment d'insuffisance du salaire est étroitement lié au montant de ce salaire. L'indice d'insuffisance (qui, rappelons-le, varie entre 0 et 1) est, en moyenne, de 0,78 pour les salariés du premier décile (les 10 % les moins bien payés) et de 0,26 pour ceux du dixième décile (les 10 % les mieux payés). Les variations de l'indice d'injustice sont moins claires et moins fortes. Il est maximal pour le troisième décile, avec une valeur de 0,67 (et non le premier, pour lequel il vaut, en moyenne, 0,58). Pour le neuvième décile, il vaut encore 0,54. C'est seulement pour le décile le mieux payé qu'il prend une valeur franchement inférieure (0,38).

En fait, le montant du salaire[1] n'est pas tout : il est apprécié en fonction de ce que le salarié est en droit d'attendre compte tenu de son « capital

1. Dans toute cette analyse, on considère les logarithmes des salaires : cela revient à s'intéresser aux écarts relatifs (Dupond gagne 12 % de plus que Dupont) et non aux écarts absolus (Dupond gagne 200 euros de plus que Dupont). Cette façon de faire est classique, justifiée à la fois par la qualité des résultats économétriques et par les mécanismes concrets de la dynamique des salaires.

humain » de formation, d'expérience de travail et d'expérience dans l'entreprise[1]. Il est possible de calculer économétriquement ce que le salarié « devrait » gagner en moyenne compte tenu de son capital humain et de son temps de travail, et de comparer ce salaire statistiquement « attendu » au salaire effectivement perçu : on peut ainsi calculer le « bonus » ou le « malus » par rapport au salaire attendu. Les résultats de cet exercice montrent que l'indice du caractère suffisant ou insuffisant du salaire par rapport aux besoins dépend à peu près autant (et très fortement) de la part du salaire qui est le prix du capital humain et de celle qui, par rapport à ce prix, représente un « bonus » ou un « malus » (Tableau 6.1).

Tableau 6.1 – Effets de la rémunération du capital humain et du « bonus/malus » salarial sur les opinions relatives au salaire

Effet sur… de	**Indice d'insuffisance**	**Indice d'injustice**
Salaire « attendu » (en logarithme)	– 0,299*	– 0,019
Écart entre salaire perçu et salaire « attendu » (en logarithme)	– 0,236*	– 0,263
R^2	0,21	0,04

Lecture : le symbole « * » marque un coefficient significativement différent de zéro au seuil de 5 %. Le salaire « attendu » est le salaire que devrait percevoir la personne compte tenu de son diplôme, de son âge, de son ancienneté et de son temps de travail. Il est calculé à partir d'une régression économétrique (les variables explicatives retenues étant le diplôme – nomenclature en 16 positions –, l'âge et son carré, l'ancienneté et son carré, le nombre habituel d'heures de travail par semaine). Il correspond en quelque sorte au salaire moyen perçu par l'ensemble des personnes ayant les mêmes caractéristiques. L'écart entre le salaire effectivement perçu par la personne et son salaire attendu peut être positif (« bonus ») ou négatif (« malus »).
D'après les résultats indiqués dans ce tableau, plus le salaire attendu est élevé, moins l'indice d'insuffisance l'est, mais la corrélation (elle aussi négative) n'est pas significative au seuil de 5 % entre niveau du salaire attendu et indice d'injustice. En revanche, l'écart entre salaire effectivement perçu et salaire « attendu », s'il est positif (« bonus »), joue négativement et de façon statistiquement significative sur les deux indices – ou, symétriquement, un « malus » accroît de façon significative l'indice d'insuffisance et l'indice d'injustice.

1. M. Gollac et P. Charnoz, « En 2007, le salaire était la première source d'insatisfaction vis-à-vis de l'emploi », *Insee Première,* 1270, 2009, p. 1-4.

Au contraire, l'indice d'injustice n'est quasiment pas lié à ce que rapporte le capital humain. Un salaire faible peut ne pas créer de sentiment particulier d'injustice chez un salarié dont le capital humain est faible. L'indice d'injustice dépend essentiellement du « bonus/malus » par rapport au prix du capital humain.

On pourrait dire que tout se passe comme si, en moyenne, le salaire attendu en fonction du capital humain était le juste prix du travail, les écarts négatifs par rapport à ce salaire attendu engendrant un sentiment d'injustice, les écarts positifs un sentiment de justice, traduisant ainsi une conception intéressée (sans doute inconsciemment) de la justice[1].

Dans le public, un sentiment accru à la fois d'insuffisance et d'injustice…

L'effet de l'appartenance à la fonction publique, une fois contrôlées les deux composantes du salaire (le salaire attendu et le « bonus ») est au moins aussi fort sur le sentiment d'insuffisance que sur le sentiment d'injustice (Tableau 6.2). Autrement dit, les membres de la fonction publique jugent leur salaire insuffisant pour des raisons qui ne se réduisent pas à son montant ; et s'ils éprouvent un sentiment d'injustice, cela ne se réduit pas au fait qu'ils soient mal rémunérés par rapport à leur niveau de capital humain.

D'autres variables expliquent aussi les variations de ces indices. De nombreux travaux, et les entretiens menés dans le cadre de notre recherche, ont montré que le milieu professionnel, l'origine sociale, la carrière influencent, toutes choses égales par ailleurs, les jugements portés sur les salaires. Pour tenter de capter ces effets subjectifs, bien que de façon nécessairement imparfaite, on a introduit dans l'équation qui vise à décrire

1. Il faut cependant rappeler que l'une des deux questions à la base de l'indice d'injustice perçue est relative à la situation personnelle de la personne interrogée.

Tableau 6.2 – Effets de la rémunération du capital humain, du « bonus/malus » salarial et de l'appartenance à la fonction publique sur les opinions relatives au salaire

Effet sur… de	Indice d'insuffisance	Indice d'injustice
Salaire « attendu » (en logarithme)	– 0,301*	– 0,021
Écart entre salaire perçu et salaire « attendu » (en logarithme)	– 0,233*	– 0,259*
Salarié de la fonction publique	+ 0,054*	+ 0,035*
Salariés d'une entreprise appartenant à lui-même ou sa famille	– 0,051	– 0,362*
Salarié d'entreprise	Réf.	Réf.
R^2	0,22	0,07

Lecture : le symbole « * » marque un coefficient significativement différent de zéro au seuil de 5 %.
Pour la définition du salaire « attendu », et pour les corrélations entre « salaire attendu » et « écart entre salaire perçu et salaire attendu », d'une part, et indice d'insuffisance et indice d'injustice, d'autre part, voir le Tableau 6.1. D'après les résultats indiqués dans ce tableau, à salaire attendu donné, et à écart entre salaire perçu et salaire attendu donné, le fait d'être salarié de la fonction publique (par rapport au fait d'être salarié d'une entreprise) accroît de façon statistiquement significative les deux indices – c'est-à-dire d'insuffisance et d'injustice. En revanche, le fait d'être salarié de sa propre entreprise (ou d'une entreprise appartenant à sa famille) joue négativement sur l'indice d'injustice.

les variations des indices d'insuffisance et d'injustice, à côté du salaire attendu et du « bonus/malus », des variables complémentaires ne faisant pas partie du capital humain. Ici aussi, le contraste est grand entre ce qui cause l'insuffisance du salaire et ce qui cause le sentiment d'injustice. Une bonne partie des mauvaises conditions de travail ne donne lieu à aucune compensation salariale ou seulement à une compensation salariale insuffisante par rapport à celle que le travailleur estimerait équitable[1]. De fait,

1. C. Baudelot et M. Gollac, « Salaires et conditions de travail », *Économie et Statistique*, 265, 1993 ; O. Godechot et M. Gurgand, « Quand les salariés jugent leur salaire », art. cité ; C. Baudelot, M. Gollac, C. Bessière, I. Coutant, O. Godechot, D. Serre et F. Viguier, *Travailler pour être heureux ?*, *op. cit.*

il n'y a aucun lien statistiquement significatif[1] entre le caractère physiquement pénible, dangereux ou peu plaisant du travail et le caractère suffisant ou insuffisant du salaire : subir ces mauvaises conditions de travail ne permet pas de gagner davantage[2]. Au contraire, ces mauvaises conditions de travail sont associées à une aggravation très nette du sentiment d'injustice. De même, travailler à un rythme élevé n'est pas un moyen d'obtenir un salaire correspondant mieux à ses besoins, mais une situation subie, mal compensée par le salaire et entraînant un sentiment d'injustice. À un degré moindre, subir des horaires incommodes a le même effet.

Dans un registre voisin, être évalué par une personne qui connaît mal votre travail[3] est une situation à risque psychosocial, typique de l'injustice organisationnelle[4]. Cette situation porte clairement à ressentir son salaire ou la distribution des salaires dans son milieu de travail comme injuste, alors même qu'elle n'a guère d'effet sur le caractère subjectivement suffisant ou non du salaire.

---

1. Dans cette analyse, la significativité statistique est appréciée au seuil classique de 5 %.

2. Un travail jugé nerveusement dur est même associé à un sentiment légèrement plus fort d'insuffisance du salaire. Le mécanisme est à élucider : la difficulté psychologique du travail crée-t-elle des besoins de compensation ou un mauvais état de santé mentale pousse-t-il à la fois à trouver son travail nerveusement dur et à juger de façon pessimiste sa situation financière, ou encore à mal gérer son argent ? Le travail nerveusement dur est par ailleurs associé de façon beaucoup plus forte à l'injustice ressentie.

3. La question précise était : « La personne qui vous évalue connaît-elle bien votre travail ? »

4. F. Daniellou, *L'Ergonomie en quête de ses principes*, Toulouse, Octarès, 1996 ; V. De Gaulejac, *La Société malade de la gestion*, Paris, Le Seuil, 2005 ; T. Perilleux, « Le déni de l'évaluation », *Travailler*, 13 (1), 2005, p.113-134.

La trajectoire importe également. Une trajectoire descendante porte à la fois à trouver son salaire insuffisant (probablement par difficulté à réviser ses habitudes de consommation) et à ressentir une injustice : tel est le cas de ceux qui ressentent une baisse de leur pouvoir d'achat depuis cinq ans, mais aussi de ceux qui estiment leur situation moins bonne que celle de leurs parents. L'incertitude économique et psychologique causée par l'expérience du chômage a les mêmes effets. Des anticipations négatives sur l'évolution du salaire au cours des cinq années à venir favorisent le sentiment d'injustice. Quant au fait de travailler avec un contrat à durée déterminée, s'il n'influence guère le sentiment d'insuffisance du salaire, il atténue le sentiment d'injustice, ce que l'on peut rapporter au faible investissement psychologique souvent consenti dans ce cas[1].

Être étranger est associé à un sentiment plus marqué d'insuffisance du salaire, peut-être à cause de la moindre disponibilité de ressources non liées à l'emploi, mais pas à un niveau d'injustice en soi plus élevé. Au contraire, les Français issus de l'immigration (de deuxième génération) ressentent, toutes choses égales par ailleurs, une injustice particulière.

Quand on élimine l'effet de toutes ces variables, l'appartenance à la fonction publique accroît de façon à peu près identique l'indice d'insuffisance et l'indice d'injustice. Cette augmentation est statistiquement significative et elle n'est pas négligeable : si on se fie à l'estimation économétrique, elle correspond à un écart de salaire de l'ordre de 20 %. Comme on l'a vu au chapitre 4, cette situation constitue en soi une rupture avec un passé récent.

---

1. G. Burnod, D. Cartron et V. Pinto, « Étudiants en fast-food : les usages sociaux d'un "petit boulot" », *Travail et Emploi*, 83, 2000, p. 137-156 ; M. Gollac, M.-J. Castel, F. Jabot et P. Presseq, « Du déni à la banalisation : sur la souffrance mentale au travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 163, 2006, p. 39-45.

…et des ressorts du sentiment d'injustice différents

En fait, la logique de formation des opinions relatives aux salaires n'est pas tout à fait la même dans la fonction publique et dans les entreprises[1]. Certes, les points communs sont nombreux. Dans les deux univers, le salaire « attendu », qu'on lira comme la rémunération du capital humain, et l'écart entre salaire attendu et salaire « perçu », que l'on peut voir comme un indicateur de chance ou de malchance sur le marché du travail[2], influent tous deux fortement, et de façon à peu près égale, sur le sentiment d'insuffisance du salaire ; ce sentiment dépend peu des conditions de travail ou de la connaissance du travail par la personne qui l'évalue ; il est accru par le fait d'avoir une trajectoire descendante ou heurtée (situation moins bonne que celle des parents, baisse du pouvoir d'achat, expérience du chômage ou d'une baisse de salaire[3]). Enfin, dans le public comme dans le privé, il est accru pour les étrangers ou les Français d'origine étrangère. Les membres de la fonction publique sont en revanche plus sensibles à la perspective d'une baisse de pouvoir d'achat dans les cinq ans à venir.

Les logiques sont différentes en ce qui concerne la formation du sentiment d'injustice. Le supplément de salaire par rapport à la rémunération « attendue » joue un rôle plus marqué dans les entreprises. Surtout, la rémunération du capital humain elle-même n'a pas la même influence. Les choses se passent comme si, dans l'un et l'autre cas, le salaire attendu par les salariés comme rémunération de leur capital humain n'était pas le salaire

1. Dans cette comparaison, on s'est limité aux salariés d'entreprise de la première vague et aux salariés de la fonction publique de la seconde vague.

2. Plus exactement, c'est une combinaison de la chance sur un marché du travail grevé par de nombreux coûts de transaction et de caractéristiques individuelles productives non observées dans l'enquête.

3. Le coefficient de cette dernière variable n'étant cependant pas significativement différent de zéro dans la fonction publique.

« attendu » calculé par l'économétrie : côté entreprises, ce sont les moins dotés en capital humain qui ressentent particulièrement une injustice tandis que, côté fonction publique, ce sont, au contraire, les mieux dotés en capital humain. Trois autres différences valent la peine d'être notées : le lien entre mauvaises conditions de travail et sentiment d'injustice est plus net dans les entreprises ; la perspective de perte de pouvoir d'achat au cours des cinq années à venir crée un sentiment d'injustice particulièrement fort dans la fonction publique. Être d'origine étrangère ne crée pas de sentiment particulier d'injustice dans la fonction publique, contrairement à ce qui se passe dans les entreprises. De façon plus générale, le sentiment de discrimination salariale, et plus particulièrement chez les femmes, est significativement moins fort dans la fonction publique[1].

Par ailleurs, ni la fonction publique, ni les entreprises ne forment un ensemble homogène. Au sein de la fonction publique, le sentiment d'insuffisance du salaire est plus marqué dans les collectivités territoriales et hospitalières que dans la fonction publique d'État, mais cet effet s'explique (statistiquement) par un ensemble de caractéristiques du travail, de l'emploi, du salarié et de sa trajectoire.

En ce qui concerne les entreprises, l'indice d'insuffisance du salaire est sensiblement plus élevé dans les très petites et petites entreprises que dans les entreprises moyennes ; il est plus élevé dans ces dernières que dans les grandes. Au contraire, l'indice d'injustice est particulièrement faible dans les très petites entreprises, qui se distinguent en cela de toutes les

1. La question précise était rédigée ainsi : « En tant que femme, avez-vous le sentiment de : 1. gagner moins qu'un homme pour le même travail ; 2. gagner autant ; 3. gagner plus ; 4. aucun homme ne fait le même travail (réponse spontanée uniquement) ; 5. refus ; 6. ne se prononce pas. » Dans les entreprises, environ un tiers des femmes interrogées déclarent avoir le sentiment de gagner moins qu'un homme, contre moins de 15 % dans la fonction publique (et même moins de 10 % dans la fonction publique d'État).

autres catégories de taille[1]. Si on élimine autant que faire se peut l'effet d'un ensemble de caractéristiques du travail, de l'emploi, du salarié et de sa trajectoire, la taille de l'entreprise apparaît comme à peu près dépourvue d'influence sur le sentiment d'insuffisance du salaire. Au contraire, il se confirme que le degré d'injustice ressenti dans les très petites entreprises est, toutes choses égales par ailleurs, plus modéré que dans les autres.

Notons que notre analyse repose sur les salariés exprimant un avis sur l'insuffisance du salaire et l'injustice salariale. Cependant, comme nous l'avons souligné au chapitre 2, une fraction appréciable des salariés ne se prononce pas sur ces questions. Les non-réponses sont, toutes choses égales par ailleurs, plus fréquentes chez les étrangers, les travailleurs à temps partiel ou en contrat à durée déterminée. Au contraire, les salariés ayant des responsabilités hiérarchiques affirmées (ils ont des subordonnés et une influence sur la rémunération ou la carrière de ceux-ci) ont plus souvent une opinion sur la justice salariale dans leur milieu de travail. La tendance à produire une opinion en termes de justice salariale décroît fortement lorsque la taille de l'entreprise diminue. Même si la comparaison entre entreprises et fonction publique est délicate (car il s'agit de deux enquêtes différentes), il semble que la propension à répondre soit, toutes choses égales par ailleurs, plus élevée pour les salariés de l'État et moyenne pour ceux des collectivités territoriales et hospitalières. Enfin, considérer ensemble les réponses et les non-réponses relativise le constat en ce qui concerne les très petites entreprises : si l'injustice y est peu exprimée, d'assez nombreux salariés rapportent un sentiment de justice, mais de nombreux autres ne s'expriment pas.

1. Voir aussi A. Bassanini, T. Breda, E. Caroli et A. Rebérioux, « Working in family firms : paid less but more secure ? », *Industrial and Labor Relation Review*, à paraître, 2014.

Résumons quelques acquis de ce chapitre. La décomposition de la satisfaction salariale en deux dimensions fondamentales, la satisfaction des besoins, d'une part, la justice sociale, d'autre part, permet de comprendre dans ses grandes lignes les variations des opinions sur les salaires. Le salaire perçu est un déterminant important de ces deux sources d'insatisfaction mais ne suffit pas à lui seul à en expliquer les variations. L'appartenance au secteur public joue fortement, y compris quand on introduit de nombreux contrôles. Elle conduit à être moins satisfait sur ces deux échelles dans des proportions équivalentes. Au-delà de cette différence d'intensité, les ressorts du sentiment d'insuffisance semblent les mêmes dans la fonction publique et dans les entreprises. Ceux du sentiment d'injustice diffèrent au contraire. L'injustice dans le secteur public est ressentie plus haut dans la hiérarchie des salaires, elle dépend moins des conditions de travail et plus de la représentation de l'avenir salarial. Le sentiment d'injustice du secteur public se rapproche en fait de celui perçu dans les grandes entreprises du secteur privé. Au-delà du statut public ou privé et de l'orientation vers le profit ou vers « l'intérêt public », il y a peut-être une dimension organisationnelle commune à l'insatisfaction salariale. Les grandes organisations, qu'elles soient publiques ou privées, ont du mal du fait de leur taille, de leur structure d'évaluation, de supervision et de décision, à être attentives aux contributions individuelles, que ce soit par une rétribution spécifique ou par des marques renouvelées d'attention. Cette sorte d'indifférence structurelle alimente la frustration et le sentiment d'injustice.

7
Que doit-on rémunérer ?[1]

Résumé

Quels sont les fondements légitimes des écarts de salaire entre les employés ? L'enquête « SalSa » demandait directement aux salariés de juger les écarts de salaire liés à toute une série d'aspects de leur travail. Dans leur milieu professionnel, les écarts liés aux diplômes, à la position hiérarchique, à l'ancienneté, à l'effort, aux résultats obtenus, aux compétences, aux conditions de travail, sont-ils excessifs ou insuffisants ? Ces critères renvoient potentiellement à deux logiques argumentatives : d'une part, la logique du statut, qui privilégie les caractéristiques des individus, leurs « qualités » et attributs et, d'autre part, la logique de l'échange (travail contre rémunération), qui renvoie aux performances au sens large et à leur récompense, et aux conditions de travail et à leurs compensations. Dans leur grande majorité, les personnes interrogées, dans le public comme dans le privé, se rallient à la seconde logique quand on leur demande d'apprécier les salaires dans leur milieu de travail et jugent insuffisante la prise en compte, dans les écarts de salaire, des efforts, des résultats, des conditions de travail et des compétences. Les salariés du public sont pourtant en majorité réticents à l'introduction de primes de résultats ; cette contradiction apparente manifeste une défiance vis-à-vis des modalités de mise en œuvre d'une rémunération plus individualisée, et sans doute aussi la crainte d'effets pervers possibles des incitations financières.

Dans le secteur public, le diplôme est, on l'a vu précédemment, un critère souvent invoqué pour juger de la légitimité des différences de salaire. Mais

1. Avec la collaboration de Martin Chevalier.

il n'est pas le seul : position hiérarchique, ancienneté et conditions de travail peuvent aussi intervenir. Quel poids les individus accordent-ils à ces critères ? En d'autres termes, quelles sont les composantes de leur personne ou de leur travail que les salariés estiment devoir être rémunérées ?

On partira ici d'une distinction simplificatrice entre deux logiques argumentatives que peuvent mobiliser les individus. La première – la logique du statut – valorise ce que le salarié *est* (plutôt que ce qu'il *fait*), ses attributs, ses qualités : elle privilégie le diplôme, la position hiérarchique et l'ancienneté. La seconde – celle de l'échange (travail contre rémunération) – met au contraire en avant ce que l'individu accomplit ou subit dans le cadre de son travail et ce qu'il doit recevoir en échange. Elle valorise plus la performance, les compétences « en acte », le mérite ou les conditions de travail.

Invitées à se prononcer sur ce qui devrait déterminer les écarts de rémunération dans leur milieu de travail, les personnes interrogées, dans le public comme dans le privé, se rallient plutôt à la seconde logique : elles mettent particulièrement en avant la prise en compte de l'effort. Cependant, l'incitation financière est moins plébiscitée par les salariés du public, plus sceptiques quant à l'opportunité de primes à la performance, individuelle ou collective.

Ordre juste, échange équitable et critères associés

L'enquête « SalSa » cherche à mesurer la valeur attribuée par les personnes interrogées aux différents critères qui peuvent intervenir dans la détermination de la rémunération. Ces critères sont potentiellement nombreux. Seuls sept ont été retenus ici – ancienneté, diplômes, position hiérarchique, compétences personnelles, efforts réalisés, résultats obtenus, conditions de travail –, qui renvoient, pour simplifier, à deux logiques argumentatives sous-jacentes, synthétisées dans le Tableau 7.1.

Tableau 7.1 – Logiques argumentatives, conception du juste et critères associés

Logique argumentative	*Logique du statut (la hiérarchie des valeurs individuelles)* Qualités et attributs La situation, la position Ce que l'on est	*Logique de l'échange (travail contre rémunération)* Performances Les accomplissements Ce que l'on fait (ou ce que l'on endure pour faire ce que l'on fait)
Conception du juste	Ordre juste	Échange équitable
Critères associés	Le diplôme L'ancienneté La position hiérarchique Les compétences (acquises)	L'effort La performance Les conditions de travail Les compétences (en acte)

Une première logique renvoie aux caractéristiques des individus, à leurs « qualités » et attributs, issus de leur parcours et/ou associés à leur situation présente, bref à un « état », ou encore un « statut » qui devrait être rémunéré comme tel. La hiérarchie des rémunérations doit alors refléter les qualités des personnes, et la figure de l'injustice renvoie à la non-prise en compte de leur valeur intrinsèque (innée ou acquise), indépendamment d'un échange entre travail fourni et rémunération. Cependant, le statut ne doit pas renvoyer à un privilège ou à une rente indue, mais refléter des mérites socialement reconnus. Dans cette représentation, c'est bien la notion de méritocratie qui fonde la légitimité de la hiérarchie des rémunérations, et qui en fait, par là, un ordre juste. Outre les titres et les diplômes, les autres critères du mérite ainsi conçu incluent l'ancienneté, la position hiérarchique et, dans une certaine mesure, les « compétences », si du moins celles-ci sont entendues comme des qualités acquises et incorporées à l'individu.

La seconde logique renvoie, elle, à l'activité concrète de travail et aux « performances » au sens large, aux accomplissements plutôt qu'à une situation ou un état. Ce qui importe, c'est de prendre en compte

ce que fait l'individu (ou ce qu'il endure pour le faire) et non pas ce qu'il est. On est plus dans une logique de l'échange, la rémunération devant (ré)compenser le travail fourni, ce qui implique aussi de prendre en compte les conditions dans lesquelles ce travail est accompli. On retrouve ici tout le sens du terme de *compensation* utilisé en anglais pour désigner la rémunération. Échange inégal et différences de salaire non compensatrices constituent ici, ensemble et de façon indissociable, la figure de l'injustice.

Selon cette seconde logique, la justice commutative (dans l'échange) est première, et doit déterminer les différences de rémunérations, alors que, dans la première logique, la justice distributive renvoie à une hiérarchisation des individus. Mais l'échange dépasse ici la simple vente du produit du travail, il a une dimension sociale qui l'apparente davantage à une logique de don et de contre-don[1] (sur ce point voir aussi chap. 6, *supra*). Du point de vue du salarié, le fait qu'il « se donne » doit compter autant sinon plus que le montant de ce qu'il donne – c'est-à-dire la valeur du produit de son travail évaluée par son employeur. Au-delà d'une simple contrepartie, la rémunération doit marquer une certaine reconnaissance. Les critères pertinents sont ici l'effort, la performance, les conditions de travail ou encore les compétences, mais cette fois-ci « en acte » – selon la terminologie de gestion des ressources humaines –, c'est-à-dire effectivement mobilisées dans des activités de travail. On peut noter que ce sont là des critères plus difficilement objectivables que le diplôme, l'ancienneté ou la position hiérarchique – et qui peuvent donc plus facilement donner lieu à des conflits d'appréciation entre le

1. Sur la question de l'équité dans le cadre de la relation salariale conçue comme un échange social, voir notamment J. S. Adams, « Inequity in social exchange », in L. Berkowitz (éd.), *Advances in Experimental Social Psychology*, New York, Academic Press, 1965, p. 267-299 ; et G. Akerlof, « Labor contracts as partial gift exchange », *The Quarterly Journal of Economics*, 97 (4), 1982, p. 543-569.

travailleur et son employeur (ou en l'occurrence le représentant de ce dernier – c'est-à-dire la personne qui doit l'évaluer)[1].

Une dichotomie à nuancer

Cette dichotomie ne se traduit pas de façon aussi clivée dans les représentations des individus, qui peuvent mobiliser l'un ou l'autre registre selon les circonstances ou, plus précisément, selon ce sur quoi porte leur jugement. Quand il s'agit d'apprécier des différentiels de salaire entre professions ou catégories socioprofessionnelles, il peut être plus facilement fait référence à la première logique – c'est d'ailleurs elle qui fonde les classifications des conventions collectives. En revanche, quand il s'agit pour un individu de juger de sa propre rémunération et de celle de ses collègues dans une situation concrète de travail, il mobilisera souvent la seconde logique argumentative.

Ces deux logiques argumentatives peuvent donc s'articuler de façon étroite. Leur distinction éclaire cependant les différents registres de justification auxquels peuvent se référer les individus, de façon plus ou moins explicite, mais aussi, au-delà, les différentes représentations sous-jacentes aux systèmes de rémunération. Ainsi, le mode de rémunération dans la fonction publique renvoie clairement à une logique « statutaire », dont les fondements ont bien été explicités par les sociologues Jean Saglio et

1. On peut certes remarquer que la classification de tel ou tel critère dans l'une ou l'autre des logiques argumentatives mériterait d'être nuancée. Ainsi, par exemple, quand on se prononce sur les différences de salaire selon la position hiérarchique, on peut mobiliser aussi des justifications en termes de compensation – renvoyant implicitement par exemple aux responsabilités et au stress associé, et aux horaires plus longs, etc. De même, dans une logique purement marchande, le niveau d'études plus élevé détermine un niveau de productivité supérieur et doit donc être rémunéré comme tel dans le cadre de l'échange.

Bernard Friot dans le contexte français[1] – et qui fait plus largement écho à la vision wébérienne de l'ordre bureaucratique évoquée au chapitre 5. Mais l'introduction de formes de rémunération au « mérite » – renvoyant ici aux performances – marque la volonté d'y insérer des éléments de la logique de l'échange. À l'inverse, les modes de rémunération dans le secteur privé font une part plus importante à celle-ci, et même de façon croissante au cours des vingt dernières années, avec l'extension des éléments de rémunération individualisés ou variables[2]. Mais, pour autant, des éléments « statutaires », même s'ils s'érodent[3], restent présents, notamment dans les grandes entreprises qui ont développé des « marchés internes »[4].

L'effort, les résultats, mais aussi l'ancienneté[5]

Essayer de saisir les logiques argumentatives des personnes à partir d'un questionnaire n'est pas facile. Plutôt que d'interroger directement les individus sur l'importance relative qu'ils attribuent aux différents critères de

1. Voir notamment J. Saglio, « Les fondements sociaux des hiérarchies salariales en France », *Travail et Emploi*, 78, 1999, p. 21-39 ; « Critères de rémunération et formes d'équité », communication au colloque « Conventions et institutions : approfondissements théoriques et contribution au débat politique », décembre 2003 ; B. Friot, *Puissance du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute, 1998.
2. Voir notamment la partie 5 portant sur l'évolution des politiques salariales des entreprises en France in T. Amossé, C. Bloch-London et L. Wolff (dir.), *Les Relations sociales en entreprise*, Paris, La Découverte, 2008.
3. On a par exemple assisté, en France, à une remise en cause, dans de nombreuses entreprises et secteurs, de la prime à l'ancienneté.
4. Sur cette notion voir P. Doeringer et M. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, *op. cit.* ; J. Gautié, « Les marchés internes, l'emploi, les salaires », *Revue française d'économie*, 18, 2004, p. 33-62.
5. Tous les résultats de ce chapitre sont obtenus par des régressions multivariées incluant de nombreuses variables de contrôle sociodémographiques, ils doivent donc être entendus toutes choses égales par ailleurs ; voir Annexe, *infra*, p. 195.

rémunération (par exemple en leur demandant d'opérer un classement), on a choisi de mesurer le degré d'importance attribué par le salarié à chaque critère par une question spécifique.

Cette option procède de la volonté de ne pas confronter les personnes interrogées à des choix trop abstraits, en les invitant à se référer à leur environnement concret de travail, au plus près de leur expérience. D'où la formulation de la question : « Dans votre milieu de travail, trouvez-vous que les écarts de salaire liés à l'ancienneté (respectivement aux diplômes, etc.) sont : 1. trop importants ; 2. pas assez importants ; 3. comme il faut ; 4. ne se prononce pas/non pertinent. » Pourtant, la question est loin d'être simple pour de nombreux salariés, à en juger par le taux de non-réponse assez élevé, notamment parmi les moins diplômés (voir sur ce point, chap. 2, *supra*).

La formulation même de la question pouvait inciter les personnes à répondre « pas assez important », quel que soit le critère, pour exprimer simplement une insatisfaction quant à leur niveau de salaire. De fait, plus de 20 % des personnes interrogées ont répondu « pas assez importants » pour au moins cinq critères sur sept. De plus, toutes choses égales par ailleurs (voir les variables de la régression en Annexe, *infra*, p. 195), pour tous les critères, à l'exception des conditions de travail, plus on reçoit un salaire faible, plus on a de chance de répondre que les différences de salaire ne sont « pas assez importantes ». Quand on demande aux enquêtés de se prononcer sur les différences de salaire en général dans leur milieu de travail (sans les rapporter à un critère particulier)[1], la probabilité de répondre qu'elles sont insuffisantes est plus forte dans le secteur public (où, on l'a vu dans les chapitres précédents, l'insatisfaction salariale est plus élevée)[2],

1. « Et, globalement, dans votre milieu de travail, trouvez-vous que les écarts de salaire sont… ? 1. trop importants ; 2. pas assez importants ; 3. comme il faut ; 4. ne se prononce pas/non pertinent. »

2. Cependant, les écarts de rémunération étant objectivement plus faibles dans la fonction publique, cela peut aussi réellement refléter un jugement sur l'insuffisance de ces écarts.

mais aussi, ce qui pourrait apparaître paradoxal, en bas de la hiérarchie des salaires.

Il faut aussi souligner que telle qu'elle est formulée, la question ne permet pas de mesurer directement la hiérarchie des critères pour les personnes interrogées – c'est-à-dire s'ils pensent que tel critère devrait compter plus que tel autre dans la détermination de la rémunération. En effet, elle articule deux dimensions : d'une part, le jugement normatif plus ou moins implicite sur la hiérarchie des critères et, d'autre part, l'appréciation subjective (et donc soumise à des erreurs et biais) de la façon dont les différentiels de salaire prennent en compte dans la réalité – celle du « milieu de travail » du répondant – les différents critères. Ainsi, si une personne a répondu que les écarts de salaire ne sont « pas assez importants » au regard de l'ancienneté, mais « comme il faut » au regard des diplômes, cela peut signifier qu'elle pense que l'ancienneté devrait compter plus que les diplômes ; mais cela peut aussi découler du fait que (selon la perception qu'elle en a), dans son milieu de travail, l'ancienneté joue un rôle moins important que le diplôme dans les écarts de salaire, sans qu'elle-même valorise forcément plus l'ancienneté que le diplôme. La prudence s'impose donc dans l'interprétation des réponses à cette question.

Il ressort clairement que les réponses (et non-réponses) dépendent bien du milieu de travail (voir chap. 2), mais aussi qu'elles sont corrélées à la situation propre à la personne interrogée : ainsi on a plus de chance de répondre que les écarts de salaire selon l'ancienneté sont insuffisants si on possède davantage d'ancienneté ; plus de chances d'estimer que les écarts de salaire selon le diplôme sont insuffisants si on est très diplômé (Bac + 3 et au-delà) ; plus de chance de juger insuffisants les écarts de salaire selon les conditions de travail si on a déclaré que son travail était dur physiquement et nerveusement ou dangereux, et qu'il imposait un rythme élevé toujours ou la plupart du temps. Ainsi, les individus ne portent-ils pas un jugement sur les différents critères « derrière un voile d'ignorance », c'est-à-dire exempt de toute prise en compte de leur situation propre,

mais sans pour autant que l'on puisse réduire leurs jugements à la simple rationalisation de leur intérêt[1].

Tableau 7.2 – « Dans votre milieu de travail, trouvez-vous que les écarts de salaire liés à [l'ancienneté, le diplôme, etc.] sont… ? » (en %)

Les écarts de salaire sont	**Pas assez importants**					**Trop importants**				
Par rapport au critère	FPE	FPH	FPT	Total FP	Entrep.	FPE	FPH	FPT	Total FP	Entrep.
Efforts réalisés	49,2 (*)	51,3 (**)	50,2 (*)	50,0 (***)	45,3 (ref)	9,9	10,4	10,7	10,3	8,9
Résultats obtenus	33,9 (0)	41,9 (**)	39,9 (0)	37,9 (*)	36,8 (ref)	9,1	7,7	8,0	8,4	7,1
Compétences personnelles	37,1 (0)	38,8 (0)	39,5 (**)	38,4 (**)	32,7 (ref)	12,8	12,7	13,3	12,9	11,4
Conditions de travail	33,8 (***)	55,3 (***)	38,6 (***)	40,2 (***)	30,6 (ref)	7,2	10,9	9,1	8,7	7,7
Ancienneté	31,2 (0)	37,7 (0)	35,8 (0)	34,1 (**)	28,2 (ref)	14,6	15,5	14,6	14,8	10,6
Diplôme	20,3 (*)	33,0 (**)	26,4 (0)	25,3 (0)	21,2 (ref)	18,3	15,8	15,7	16,8	12,9
Position hiérarchique	11,5 (0)	15,9 (***)	13,6 (**)	13,2 (**)	9,2 (ref)	31,5	32,2	32,3	32,0	27,6

Définitions et champ : FPE (fonction publique d'État) ; FPH (fonction publique hospitalière) ; FPT (fonction publique territoriale) ; Entreprises (entreprises privées et publiques).
Lecture : (0) différence non significative ; (*) différence significative au seuil de 10 % ; (**) différence significative au seuil de 5 % ; (***) différence significative au seuil de 1 %. 49,2 % des salariés de la FPE ont déclaré que les écarts de salaire liés aux efforts réalisés ne sont pas assez importants, contre 45,3 % des salariés des entreprises. Toutes choses égales par ailleurs (voir les variables de contrôle de la régression en Annexe), la différence (ici positive) avec les salariés du secteur des entreprises est significative au seuil de 10 %.
Source : pour Entreprises « SalSa Entreprises » (2008-2009) ; pour FPH et FPT « SalSa Entreprises » (2008-2009) et « SalSa Fonction publique » (2011) ; pour FPE « SalSa Fonction publique » (2011).

1. Sur ce point, voir aussi C. Guibet Lafaye, « Le mérite et ses dimensions », in M. Forsé et O. Galland (dir.), *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 131 *sq*.

Il se dégage nettement une hiérarchie des critères, commune à la fonction publique et au secteur des entreprises, si l'on en juge par leur score, c'est-à-dire le nombre de fois où les écarts de salaire sont jugés insuffisants au regard du critère concerné.

Les critères relevant de la logique de « l'échange » (efforts, résultats, conditions de travail, compétences) précèdent ceux qui relèvent de la logique « du statut » (ancienneté, diplôme, position hiérarchique)[1]. Les efforts réalisés arrivent en tête (avec un score de 45 % dans le secteur des entreprises, et 50 % dans la fonction publique), suivis des résultats, des compétences et des conditions de travail – ces dernières arrivant même en second dans la fonction publique. Ces résultats confirment ceux d'autres travaux mettant en lumière le fait que le critère de l'effort précède celui des résultats, qui devance lui-même celui du diplôme, dans l'appréciation des différences de salaire légitimes, quand les personnes interrogées sont amenées à porter un jugement général sur les inégalités de salaire, ou quand elles sont invitées à expliciter les critères d'appréciation de leur propre rémunération[2].

---

1. Dans le même ordre d'idée, F. Dubet (*Injustices. L'expérience des inégalités au travail*, Paris, Le Seuil, 2006), à partir d'un questionnaire auprès d'un large échantillon de salariés (quoique non représentatif) et des entretiens qualitatifs, trouve qu'une large majorité des personnes interrogées (plus de 70 %) déclarent que la rémunération à la performance est plus juste que celle à l'ancienneté. Il souligne aussi que même si la méritocratie scolaire a une forte légitimité, le refus d'une conception trop « statutaire » et/ou « essentialiste » du diplôme, qui le transforme en un privilège tel un titre nobiliaire, est aussi largement partagé. Ainsi, par exemple, près des deux tiers des personnes interrogées considèrent comme injuste que les postes à responsabilité soient réservés aux diplômés, et, plus de 80 % considèrent comme injuste le fait que le travail intellectuel soit mieux rémunéré que le travail manuel.

2. Voir notamment C. Guibet Lafaye, « Le mérite et ses dimensions », art. cité, et S. Naulin, « Le sentiment de justice quant à l'égard de sa propre rémunération », in M. Forsé et O. Galland (dir.), *Les Français face aux inégalités et à la justice sociale*, *op. cit.*, p.160-170.

Les plus diplômés (Bac + 3 et au-delà), les professions intermédiaires et les 35-44 ans sont particulièrement nombreux à estimer que les écarts de salaire selon l'effort fourni ou selon le résultat ne sont pas assez importants.

Ce sont donc avant tout les situations d'échange inégal et de salaire non compensateur qui focalisent le mécontentement. Cela est confirmé par le fait qu'un nombre très élevé de salariés (tous secteurs confondus, mais particulièrement dans la fonction publique) jugent qu'ils ne reçoivent pas en proportion de ce qu'ils apportent à leur employeur (ils sont respectivement 66 % dans la FPE, 71 % dans la FPH, 64 % dans la FPT et 56 % dans le secteur des entreprises) – ou encore qu'ils ne reçoivent pas ce qu'ils méritent[1].

À l'opposé, la position hiérarchique recueille le plus faible score de « pas assez importants », et constitue le seul critère pour lequel une proportion plus forte de répondants considère, au contraire, que les écarts de salaire qui lui sont associés sont trop importants. Entre les deux extrêmes (efforts réalisés et position hiérarchique), l'ancienneté reste valorisée, et notamment dans la fonction publique (plus particulièrement hospitalière et territoriale) où plus de 35 % des salariés interrogés jugent qu'elle n'est pas suffisamment prise en compte.

Des appréciations contextualisées

Dans la fonction publique, les salariés sont plus nombreux à estimer que les écarts de salaire ne tiennent pas assez compte des efforts réalisés. Dans la lignée de la remarque faite plus haut, cela ne traduit pas forcément un attachement plus fort au critère de l'effort, mais plutôt le sentiment que ce dernier (comme les résultats) est moins récompensé dans la fonction publique que dans les entreprises. Les salariés de la fonction publique

1. Réponses à la question, commune aux deux vagues de l'enquête « SalSa » : « Selon vous, votre salaire correspond-il à ce que vous apportez à votre employeur ? »

sont effectivement plus nombreux à regretter qu'un effort supplémentaire consenti ne leur permet pas de gagner plus, ou du moins pas en proportion (Tableau 7.3)[1].

Tableau 7.3 – « Vous, si vous faites un plus gros effort, est-ce que cela vous permet de gagner plus ? » (en %)

	FPE	FPH	FPT	Total FP	Entreprises
Oui	4,3	2,9	5,8	4,5	13,7
Oui, mais pas en proportion	6,7	4,5	5,2	5,7	9,2
Non	88,1	91,7	87,7	88,7	74,5
Refus/NSP	1,5	0,5	1,7	1,1	2,6
Total	100	100	100	100	100
Différence fonction publique/entreprises	(***)	(***)	(***)	(***)	(ref)

Définitions et champ : FPE (fonction publique d'État) ; FPH (fonction publique hospitalière) ; FPT (fonction publique territoriale) ; Entreprises (entreprises privées et publiques).
Lecture : 4,3 % des salariés de la fonction publique d'État déclarent que faire un plus gros effort leur permet de gagner plus. La ligne « différence fonction publique/entreprises » renvoie à la significativité statistique de la différence (ici négative) avec le secteur des entreprises, mesurée par l'impact propre de la variable « être salarié de la FPE (ou FPH ou FPT) », le secteur des entreprises étant pris comme référence, sur la probabilité de déclarer que faire un plus gros effort permet de gagner plus, à âge, genre, profession et catégorie socioprofessionnelle donnés (pour les autres variables de contrôle, cf. la régression en Annexe). La différence est significative pour les trois fonctions publiques au seuil de 1 %.
Source : pour Entreprises « SalSa Entreprises » (2008-2009) ; pour FPH et FPT « SalSa Entreprises » (2008-2009) et « SalSa Fonction publique » (2011) ; pour FPE « SalSa Fonction publique » (2011).

Dans le cas de la fonction publique hospitalière, ce sont les conditions de travail qui sont considérées comme étant le plus mal rémunérées – devançant l'effort, et loin devant les résultats, les compétences ou l'ancienneté.

1. La probabilité de déclarer que fournir plus d'effort leur permet de gagner plus est significativement plus élevée chez les hommes, chez les ouvriers et chez les moins de 35 ans, et décroît avec l'ancienneté.

S'exprime ici sans doute le sentiment de forte dégradation des conditions de travail ressentie dans les hôpitaux depuis une quinzaine d'années, comme en attestent aussi bien les enquêtes que les monographies. De même, à secteur donné, la probabilité de déclarer que les écarts de salaire, selon les conditions de travail, ne sont pas assez importants est plus élevée chez les ouvriers que dans les autres groupes professionnels. Si les employés et, dans une moindre mesure, les professions intermédiaires et les ouvriers sont plus nombreux que les cadres à trouver que les écarts de salaire selon l'ancienneté ne sont pas assez importants, c'est que l'ancienneté constitue, pour beaucoup d'entre eux, la source principale de progression salariale au cours de la carrière[1]. Or la prime à l'ancienneté a été remise en cause dans certaines branches au cours des dernières décennies. Dans le cas plus particulier de la fonction publique, le chapitre 1 a rappelé comment les modalités d'indexation du traitement minimum sur le smic avaient entraîné un écrasement des grilles salariales pour les premiers grades des catégories C, et par là une forte baisse du rendement de l'ancienneté.

1. Les cadres peuvent plus facilement accroître leur rémunération par une mobilité externe. Mais leur moindre attachement à la rémunération à l'ancienneté semble avoir des motifs plus profonds. F. Dubet, dans *Injustices. L'expérience des inégalités au travail, op. cit.*, trouve que les cadres valorisent nettement plus le mérite que l'ancienneté. Il y a vingt-cinq ans, F. de Singly et C. Thélot (*Gens du privé, gens du public. La grande différence*, *op. cit.*) soulignaient même la forte aversion pour la rémunération à l'ancienneté des cadres du privé – cette dernière constituant pour eux un motif de rejet assez fort du système d'emploi et de rémunération du secteur public.

Un moindre rôle du salaire comme facteur de motivation dans le public ?

Le score important du mérite traduit-il une forte demande de « salaire au mérite » dans la fonction publique ? La réalité est plus complexe.

Les salariés de la fonction publique sont moins nombreux que ceux des entreprises à déclarer qu'il leur arrive de s'impliquer plus dans leur travail parce qu'ils sont motivés par leur salaire (Tableau 7.4) – ce qui est cohérent avec le fait qu'ils sont en moyenne moins satisfaits de leur salaire, comme on l'a vu dans les chapitres précédents. Mais, en même temps, ils sont aussi moins nombreux à déclarer qu'il leur arrive de limiter leur effort parce qu'ils sont insatisfaits de leur salaire. Comment expliquer cet apparent paradoxe ? Serait-ce que les « motivations intrinsèques[1] » – en premier lieu le sens du service public, mais aussi la force de la vocation pour certaines professions, par exemple dans le secteur de la santé ou de l'enseignement – jouent un rôle plus important dans le secteur public[2] ? Cela semble prouvé par de nombreux travaux, qui mettent aussi en lumière les effets pervers possibles de la rémunération à la performance dans le service public[3].

---

1. Les motivations « extrinsèques », ou encore instrumentales, renvoient à l'intérêt, notamment financier.

2. Sur la nature des motivations dans le secteur public, voir aussi J. Perry, A. Hondenghem et L. Wise, « Revisiting the motivational bases of public service : twenty years of research and an agenda for the future », *Public Administration Review*, septembre/octobre 2010, p. 681-690.

3. M. Bacache, « Rémunération à la performance. Effets pervers et désordres dans les services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 189 (4), 2011, p. 58-71. M. Bacache, dans « Entre incitations financières et intérêt général : la motivation des cadres des fonctions publiques », *CFDT Cadres*, juin 2011), a montré, à partir d'une enquête en France, que les primes à la performance peuvent avoir un effet démotivant, retrouvant par là le fait que les motivations intrinsèques peuvent être évincées par la mise en place d'incitations monétaires.

Tableau 7.4 – « Vous arrive-t-il de vous impliquer beaucoup dans votre travail parce que vous êtes motivé par votre salaire ? » (en %)

	FPE	FPH	FPT	Total FP	Entreprises
Oui	14,1	17,7	24,5	17,6	34,1
Non	84,6	80,9	73,3	80,2	62,3
Refus/NSP	1,4	1,4	2,2	2,2	3,6
Total	100	100	100	100	100
Différence fonction publique/entreprises	(***)	(***)	(*)	(***)	*(ref)*

Définitions et champ : FPE (fonction publique d'État) ; FPH (fonction publique hospitalière) ; FPT (fonction publique territoriale) ; Entreprises (entreprises privées et publiques).
Lecture (voir aussi Tableau 7-2) : 14,1 % des salariés de la FPE déclarent qu'il leur arrive de s'impliquer plus dans leur travail parce qu'ils sont motivés par leur salaire. La ligne « différence fonction publique/entreprises » renvoie à la significativité statistique de la différence (ici négative pour les trois fonctions publiques) avec le secteur des entreprises, mesurée par l'impact de la variable « être salarié de la FPE (ou FPH ou FPT) », le secteur des entreprises étant pris comme référence, sur le fait de déclarer s'impliquer plus parce qu'on est motivé pas son salaire, à âge, genre, profession et catégorie socioprofessionnelle donnés (pour les autres variables de contrôle, cf. la régression en Annexe). La différence est significative au seuil de 1 % pour la FPE et la FPH et seulement au seuil de 10 % pour la FPT.
Source : pour Entreprises « SalSa Entreprises » (2008-2009) ; pour FPH et FPT « SalSa Entreprises » (2008-2009) et « SalSa Fonction publique » (2011) ; pour FPE « SalSa Fonction publique » (2011).

Les salariés de la fonction publique expriment d'ailleurs des sentiments mitigés quant à l'introduction des primes à la performance individuelles et collectives (Tableaux 7.6 et 7.7) – dont on a vu qu'elles avaient commencé à être appliquées avant le passage de l'enquête (voir *supra*, chap. 1).

Tableau 7.5 – « Vous arrive-t-il de limiter votre effort au travail parce que vous n'êtes pas satisfait par votre salaire ? » (en %)

	FPE	FPH	FPT	Total FP	Entreprises
Oui	8,9	8,5	11,1	9,6	20,7
Non	89,6	89,5	87,3	88,7	75,6
Ne peut pas limiter son effort (réponse spontanée)	1,0	1,5	0,9	1,0	1,9
Satisfait de son salaire (réponse spontanée)	0,2	0,3	0,2	0,2	1,0
Refus/NSP	0,4	0,2	0,6	0,4	0,8
Total	100	100	100	100	100
Différence fonction publique/entreprises	(***)	(***)	(***)	(***)	*(ref)*

Définitions et champ : FPE (fonction publique d'État) ; FPH (fonction publique hospitalière) ; FPT (fonction publique territoriale) ; Entreprises (entreprises privées et publiques).
Lecture (voir aussi Tableau 7.2) : 8,9 % des salariés de la FPE déclarent qu'il leur arrive de limiter leur effort parce qu'ils ne sont pas satisfaits de leur salaire. La ligne « différence fonction publique/entreprises » renvoie à la significativité statistique de la différence (ici négative pour les trois fonctions publiques) avec le secteur des entreprises, mesurée par l'impact de la variable « être salarié de la FPE (ou FPH ou FPT) », le secteur des entreprises étant pris comme référence, sur le fait de limiter son effort parce que l'on n'est pas satisfait de son salaire. La différence est significative au seuil de 1 % pour les trois fonctions publiques.
Source : pour Entreprises « SalSa Entreprises » (2009) ; pour FPH et FPT « SalSa Entreprises » (2009) et « SalSa Fonction publique » (2011) ; pour FPE « SalSa Fonction publique » (2011).

Tableau 7.6 – « Dans votre travail, l'adoption d'une prime à la performance individuelle, est (ou serait) selon vous… » (en %)

	FPE	FPH	FPT	Total FP
Une bonne idée réalisable en pratique	11,1	17,0	23,8	16,6
Une bonne idée, mais difficilement réalisable	49,3	54,8	51,8	51,2
Une mauvaise idée	37,4	26,1	20,2	29,4
Refus/NSP	2,1	2,1	4,2	2,8
Total	100	100	100	100
Différences au sein de la fonction publique sur réponse : « une mauvaise idée »	*(ref)*	(**)	(***)	

Définitions et champ : FPE (fonction publique d'État) ; FPH (fonction publique hospitalière) ; FPT (fonction publique territoriale).
Lecture (voir aussi Tableau 7.2) : 11,1 % des salariés de la FPE ont déclaré que, dans leur travail, l'adoption d'une prime à la performance individuelle serait une bonne idée réalisable en pratique. Les « différences au sein de la fonction publique » renvoient à la significativité statistique de la différence (ici négative) entre le FPT et la FPH, d'une part, et la FPE, d'autre part (prise ici comme référence), concernant le fait de considérer que l'adoption d'une prime à la performance individuelle est ou serait une mauvaise idée. Elle est mesurée par l'impact de la variable « être salarié de la FPT (ou FPH) » sur la probabilité de déclarer que l'adoption d'une prime à la performance individuelle est ou serait une mauvaise idée, toutes choses égales par ailleurs, notamment à âge, genre, profession et catégorie socioprofessionnelle donnés (pour les autres variables de contrôle, voir Annexe, *infra*, p. 195). La différence est significative, au seuil de 5 % pour la FPH, de 1 % pour la FPT.
Source : enquête « SalSa Fonction publique » (2011).

Tableau 7.7 – « Dans votre travail, l'adoption d'une prime d'intéressement collectif aux résultats (au niveau de votre atelier/service/établissement…), est (ou serait) selon vous… » (en %)

	FPE	FPH	FPT	Total FP
Une bonne idée réalisable en pratique	15,3	21,0	22,6	18,9
Une bonne idée, mais difficilement réalisable	38,6	47,5	51, 9	44,8
Une mauvaise idée	41,5	27,6	20,7	31,8
Refus/NSP	4,5	4,0	4,8	4,5
Total	100	100	100	100
Différences au sein de la fonction publique sur réponse : « une mauvaise idée »	*(ref)*	(**)	(***)	

Champ : FPE (fonction publique d'État) ; FPH (Fonction publique hospitalière) ; FPT (fonction publique territoriale).
Lecture (voir aussi Tableau 7.2) : 15,3 % des salariés de la FPE ont déclaré que, dans leur travail, l'adoption d'une prime d'intéressement collectif serait une bonne idée réalisable en pratique. Les « différences au sein de la fonction publique » renvoient à la significativité statistique de la différence (ici négative) entre le FPT et la FPH, d'une part, et la FPE, d'autre part (prise ici comme référence), concernant le fait de considérer que l'adoption d'une prime d'intéressement collectif est ou serait une mauvaise idée. Elle est mesurée par l'impact de la variable « être salarié de la FPT (ou FPH) » sur la probabilité de déclarer que l'adoption d'une prime d'intéressement collectif est ou serait une mauvaise idée, toutes choses égales par ailleurs, notamment à âge, genre, profession et catégorie socioprofessionnelle donnés (pour les autres variables de contrôle, voir Annexe, *infra*, p. 195). La différence est significative au seuil de 5 % dans la FPH, de 1 % dans la FPT.
Source : enquête « SalSa Fonction publique » (2011).

La formulation de la question essayait de distinguer, au sein d'une opinion négative, une opposition de principe (« une mauvaise idée ») d'une défiance sur les modalités de mise en œuvre. Si la première est minoritaire, elle est cependant importante, notamment au sein de la fonction publique d'État et dans les mêmes proportions pour la prime individuelle et la prime collective. Cependant, pour les deux types de prime, ce sont les doutes quant aux modalités de mise en œuvre qui s'expriment largement.

La probabilité de déclarer que l'adoption d'une prime à la performance individuelle serait une mauvaise idée n'apparaît pas corrélée de façon significative avec le genre, l'âge, la profession saisie à un niveau semi-agrégé (ouvriers, employés, profession intermédiaire et cadres hors enseignants, enseignants), le niveau de diplôme ou l'ancienneté. Quant à la prime d'intéressement collective, les avis négatifs semblent à peine plus clivés : ils sont plus élevés, toutes choses égales par ailleurs, chez les plus diplômés (Bac + 3 et au-delà), mais les autres variables ne jouent pas de façon significative. Au total, on note l'absence de ligne de clivage nette selon les grandes caractéristiques sociodémographiques ou professionnelles des opinions quant aux primes à la performance. Les déterminants de ces dernières sont donc plus complexes, et il faudrait aller plus avant dans l'analyse des différences selon les professions, mais aussi, sans doute, au niveau individuel, selon les options idéologiques.

Mais, finalement, si les salariés du public déclarent souvent que les différences de salaire ne prennent pas assez en compte les efforts et les résultats, ils se révèlent en majorité réticents à l'introduction de primes de résultats. Cette contradiction apparente manifeste en fait une défiance quant aux modalités de mise en œuvre d'une rémunération plus individualisée et, en partie aussi, pour ceux qui s'y opposent par principe, une crainte des effets pervers possibles dans le service public d'une rémunération à la performance. Elle s'inscrit aussi dans le contexte de mécontentement engendré par les transformations profondes qui affectent la fonction publique depuis une quinzaine d'années (voir *supra*, chap. 1).

Annexe

Tableau 7.A1 – Liste des variables et des modalités utilisées pour les régressions logistiques

Variable	Modalité	Part dans l'échantillon (%)
Secteur d'emploi	FPE	25,95
	FPH	13,34
	FPT	21,46
	Entreprises	39,25
Genre	Homme	43,21
	Femme	56,79
Âge	Moins de 35 ans	25,03
	35-44 ans	31,56
	45-54 ans	32,08
	55 ans et plus	11,33
Niveau de diplôme	Inférieur au baccalauréat (CE ou moins, CAP, BEP, BEPC)	40,99
	Bac	17,40
	Bac + 2	15,30
	Bac + 3 et au-delà	26,31
Catégorie socio-professionnelle	Cadres et chefs d'entreprise	16,74
	Professions intermédiaires	32,44
	Employés	34,14
	Ouvriers	16,68
Ancienneté dans l'entreprise ou l'administration	Moins de 5 ans	28,36
	5-19 ans	44,60
	20 ans et plus	27,04
Durée de travail	Temps plein	80,70
	Temps partiel	19,30

Variable	Modalité	Part dans l'échantillon (%)
Statut d'emploi	CDI ou fonctionnaire	91,52
	Autre contrat	8,48
Niveau de salaire	Salaire inconnu	5,57
	1er quintile	17,42
	2e quintile	19,82
	3e quintile	18,12
	4e quintile	20,10
	5e quintile	18,96

8
Déclassés du public, déclassés du privé : des profils et des opinions proches[1]

Résumé

Le déclassement concerne les salariés en situation de surqualification par rapport à l'emploi qu'ils occupent. Cette notion est-elle pertinente de leur point de vue ? Correspond-elle à une réalité ressentie ? Pour le savoir, ont été identifiés, au sein de l'échantillon de l'enquête « SalSa », les salariés dont on pouvait estimer qu'ils étaient déclassés, soit en termes de salaire soit en termes d'emploi occupé, par rapport à leur diplôme. Dans la fonction publique, comme dans le secteur privé, le déclassement en termes d'emploi occupé concerne essentiellement les plus diplômés dans leur phase d'insertion dans l'emploi ; il diminue donc logiquement avec l'ancienneté. Quant au déclassement salarial, défini à partir du lien entre le diplôme et le niveau de salaire, il touche un plus grand nombre de salariés. Il concerne plus souvent les femmes, les salariés travaillant hors d'Île-de-France et les agents non titulaires de la fonction publique. Cette notion de déclassement n'est pas une simple projection du chercheur : en effet, les salariés touchés par le déclassement salarial expriment un mécontentement plus marqué, notamment vis-à-vis de leur rémunération. Quant aux déclassés au sein de l'emploi occupé, ils se comparent davantage, surtout lorsqu'ils sont dans la fonction publique ; ils en retirent un sentiment de frustration et expriment le sentiment de gagner moins que dans le privé.

---

1. Chapitre écrit par Magali Flachère et Erwan Pouliquen.

En mettant en œuvre différentes approches, on propose d'identifier parmi les répondants à l'enquête « SalSa » les agents de la fonction publique et les salariés du secteur privé concernés par le « déclassement » et de comparer leurs caractéristiques sociodémographiques, leurs situations d'emploi et leurs opinions. Même s'il existe quelques différences, le déclassement touche globalement le même type de salariés dans la fonction publique et dans le secteur privé.

Dans la fonction publique comme dans le secteur privé, le déclassement en termes d'emploi occupé, défini à partir du lien entre niveau de diplôme acquis et catégorie d'emploi occupé, concerne essentiellement les plus diplômés dans leur phase d'insertion dans l'emploi, ceux-ci ayant la particularité, dans la fonction publique, d'avoir plus fréquemment connu un épisode de chômage dans leurs parcours antérieurs. Dans le public et dans le privé, le déclassement diminue avec l'ancienneté, ce qui peut augurer d'un reclassement progressif de ces salariés sur des emplois plus en adéquation avec leur diplôme ou d'une mobilité pour trouver des emplois mieux adaptés.

Parce qu'il ne concerne pas uniquement les plus diplômés, le déclassement salarial, défini à partir du lien entre diplôme et niveau de salaire, touche un plus grand nombre de salariés que le déclassement en termes d'emploi occupé. S'il épouse également, pour partie, les contours d'un déclassement lié au processus d'accès à l'emploi, il est en outre caractérisé par des facteurs liés à des inégalités de salaire plus structurelles. Il touche nettement plus souvent les femmes, les salariés travaillant hors d'Ile-de-France et les agents non titulaires de la fonction publique.

Si une majorité des salariés touchés par le déclassement ressent une certaine dévalorisation salariale au vu de sa qualification, les opinions se démarquent ensuite assez sensiblement selon les formes de déclassement, les différences entre public et privé étant plus limitées. Les salariés touchés par le déclassement salarial expriment un mécontentement plus marqué, notamment vis-à-vis de leur salaire.

La problématique du déclassement

Un salarié est considéré en situation de déclassement lorsque son niveau de qualification est supérieur à celui requis pour son poste de travail. Au tournant des années 1980, ce phénomène a pris de l'ampleur lorsque les générations nées dans les années 1960 et 1970, qui avaient bénéficié d'un accès plus massif à l'enseignement supérieur, sont arrivées sur le marché du travail. L'« explosion scolaire » dont elles ont profité ne s'est pas forcément accompagnée d'une évolution comparable de la structure des emplois[1].

L'insertion des jeunes sur le marché du travail est devenue fortement dépendante de la conjoncture, le taux de chômage de ces derniers fluctuant de manière beaucoup plus marquée que celui des autres catégories. Le déclassement joue ainsi un rôle important dans leur processus d'insertion, progressif, sur le marché du travail[2]. En période de basse conjoncture notamment, les plus diplômés utilisent leur possibilité de changer de « file d'attente » en acceptant de prendre des emplois moins qualifiés pour améliorer leur accès à l'emploi, au détriment des moins diplômés[3]. Si le diplôme continue globalement de protéger du chômage les entrants sur le marché du travail, il ne garantit toutefois plus un emploi ou un salaire correspondant à l'investissement consenti en formation.

1. Voir M.-É. Clerc, O. Monso et E. Pouliquen, « Les inégalités entre générations depuis le baby-boom », *L'Économie française*, Paris, Insee, 2011, p. 47-67.
2. Voir G. Forgeot et J. Gautié, « Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement », *Économie et Statistique*, 304-305, 1997, p. 53-74.
3. Voir Y. Fondeur et C. Minni, *Le « Déclassement » à l'embauche*, Rapport pour le commissariat général au Plan, 1999.

La fonction publique : un « marché » du travail spécifique

La littérature consacrée au déclassement fait majoritairement cas du secteur privé, la fonction publique étant moins fréquemment étudiée[1]. Pourtant, elle peut être considérée comme un « marché du travail » aux caractéristiques particulières au sens où il est régi par des règles statutaires, ce qui constitue un intérêt suffisant pour que ce phénomène y soit étudié spécifiquement.

La fonction publique recrute à un niveau de qualification relativement élevé pour des emplois ne nécessitant pas tous un tel niveau, d'un point de vue statutaire du moins. En 2010, les lauréats des concours externes de la fonction publique d'État étaient diplômés d'un niveau au moins équivalent à Bac + 3, pour 55 % des recrutés en catégorie B, alors que le baccalauréat est le niveau théorique requis, et pour 27 % des recrutés en catégories C pour lesquelles le brevet des collèges est statutairement le seul diplôme exigé[2]. Le phénomène de déclassement « conjoncturel » s'observe également dans la fonction publique, le taux de candidature aux concours de catégories B et C augmentant avec le chômage des jeunes[3].

Mais le ressenti des jeunes diplômés qui intègrent la fonction publique sur des emplois pour lesquels leur niveau de diplôme pourrait les classer comme surqualifiés peut toutefois être différent de celui des jeunes du secteur privé : ceux-ci peuvent être attirés par la sécurité de l'emploi, motivés

1. Par définition, la fonction publique regroupe les organismes publics à caractère administratif dans lequel le recrutement se fait sur la base du droit public (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 constituant le titre I du statut général). Les effectifs de la fonction publique comprennent l'ensemble des agents qui travaillent dans ces organismes, qu'ils soient fonctionnaires ou non.

2. Voir le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La Documentation française, 2012.

3. Voir D. Fougère et J. Pouget, « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, 369-370, 2003, p. 15-48.

par une espérance de progression à moyen terme par la voie des concours internes, animés par le sens du service public…

Les enquêtes « SalSa » pour comparer le déclassement dans le secteur public et le secteur privé

On utilise chacune des enquêtes « SalSa » afin d'identifier les agents de la fonction publique et les salariés du secteur privé concernés par différentes situations de déclassement et comparer leurs caractéristiques respectives. Parmi les approches « objectives » du déclassement, on s'intéresse à une notion fondée sur le lien entre diplôme et catégorie d'emploi, cette notion étant abordée soit à partir de la catégorie hiérarchique pour la seule fonction publique, soit par la catégorie socioprofessionnelle, ce qui permet alors la comparaison entre public et privé. Ces approches ont en commun de concerner, par construction, les plus diplômés. Elles décrivent essentiellement l'insertion de ces derniers sur le marché du travail. Les situations de déclassement fondées sur le lien entre diplôme et niveau de salaire concernent plus largement les salariés des deux secteurs. Elles touchent pour partie les jeunes salariés identifiés par les approches précédentes, mais elles mettent également en évidence des inégalités salariales plus structurelles. La prise en compte des opinions apporte des compléments à l'analyse. En particulier, les jeunes du secteur public semblent se sentir relativement moins souvent déclassés alors même que les définitions mises en œuvre les identifient comme étant davantage concernés. Enfin, l'analyse d'une partie des opinions exprimées par les salariés en situation de déclassement permet d'en compléter la description. Le déclassement pouvant être un phénomène persistant[1] ou concernant des salariés plus âgés, on fait le choix ici de considérer l'ensemble des salariés, sans se limiter *a priori* aux jeunes.

1. V. Di Paola et S. Moullet, « Peut-on en finir avec le déclassement ? Évolution du déclassement dans la fonction publique en début de carrière », *Formation Emploi*, 118, 2012, p. 83-101.

Première approche du déclassement : être surdiplômé pour l'emploi occupé

Une approche du déclassement spécifique à la fonction publique consiste à se référer au lien entre niveau de diplôme et catégorie hiérarchique. En effet, l'accès à l'emploi se fait par concours, pour les titulaires[1], et est conditionné au niveau de diplôme des candidats de façon relativement standardisée. Ainsi, le brevet des collèges est requis pour accéder aux concours de catégorie C, le baccalauréat pour les catégories B – à quelques exceptions près[2] – et généralement un diplôme de niveau Bac + 3 pour les catégories A, même si pour ces dernières catégories toutefois, la diversité des situations peut paraître plus grande : le recrutement peut avoir lieu au niveau Bac + 2 ou après un master selon les concours, voire au niveau du doctorat (médecins, maîtres de conférences…). On peut considérer en outre que, quel qu'ait été leur investissement en éducation, les agents de catégorie A ont accédé à la position hiérarchique la plus élevée dans la mesure où l'enquête « SalSa » ne permet pas de distinguer parmi eux les agents de catégorie dite « A+ ». Pour l'ensemble de ces raisons, on choisit de se focaliser sur des définitions du déclassement excluant les agents de catégorie A.

Plutôt que de postuler arbitrairement à partir de quel niveau de diplôme un agent d'une catégorie donnée est déclassé, on propose de faire varier le seuil de diplôme à partir duquel on considère une surqualification, et d'examiner quels sont les facteurs explicatifs du déclassement les plus robustes.

---

1. Pour les non-titulaires dont on connaît la catégorie hiérarchique (A, B ou C), on fera l'hypothèse que les prérequis en matière de diplôme pour leur recrutement sont similaires à ceux des titulaires.

2. À l'exception notamment des professions intermédiaires de la santé et du social, voir M. Flachère et E. Pouliquen, « Déclassés du privés, déclassés du public : des profils et des opinions proches », DGAFP, « Études et Recherches », à paraître, 2014.

Pour cela, on considère trois seuils dans la correspondance entre diplôme et catégorie hiérarchique : un seuil bas qui correspondra à une définition extensive, un seuil médian et, enfin, un seuil restrictif[1] (Tableau 8.1).

Tableau 8.1 – Déclassement en fonction de la catégorie hiérarchique : matrice de correspondance diplôme/catégorie selon les seuils de niveau de diplôme retenus

	Définition extensive			**Définition médiane**			**Définition restrictive**		
	Seuil bas : avoir un niveau de diplôme *un* cran au-dessus du diplôme prérequis			Seuil médian : avoir un niveau de diplôme *deux* crans au-dessus du diplôme prérequis			Seuil bas : avoir un niveau de diplôme *trois* crans au-dessus du diplôme prérequis		
	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Au plus brevet des collèges									
Bac			déclassé						
Bac + 2		déclassé	déclassé			déclassé			
Bac + 3		déclassé	déclassé		déclassé	déclassé			déclassé
Bac + 4		déclassé	déclassé		déclassé	déclassé		déclassé	déclassé
Bac + 5		déclassé	déclassé		déclassé	déclassé		déclassé	déclassé
Doctorat		déclassé	déclassé		déclassé	déclassé		déclassé	déclassé

Selon cette définition fondée sur la catégorie hiérarchique, le déclassement touche 31 % des agents de l'échantillon « SalSa Fonction publique » si on retient un seuil de niveau de diplôme bas, 14 % si on considère un seuil médian et 4 % si on considère une définition restrictive. Par construction, cette approche du déclassement concerne des salariés relativement diplômés (Tableau 8.1), titulaires d'un diplôme au moins égal au baccalauréat.

1. Les effectifs de salariés concernés diminuent à mesure que l'on restreint la définition du déclassement, ce qui a pour conséquence de rendre plus difficile le fait d'identifier des effets statistiquement significatifs au seuil restrictif.

Le déclassement au sens de l'emploi occupé peut également être approché en définissant l'emploi à l'aide de la catégorie socioprofessionnelle, regroupée sur la base de la nomenclature PCS de l'Insee (voir Tableau 8.A1, Annexe, *infra*, p. 218, pour les regroupements opérés). Cette approche permet alors une comparaison entre fonction publique et secteur privé où la nomenclature PCS sert de référence au suivi de l'emploi. La comparaison avec les résultats issus de l'approche fondée sur la catégorie hiérarchique dans la fonction publique n'est pas parfaite : même si une certaine correspondance existe entre les catégories socioprofessionnelles agrégées (cadres, professions intermédiaires, employés et ouvriers) et les catégories hiérarchiques de la fonction publique (A, B et C), elle n'est toutefois pas systématique[1]. Par exemple, les professeurs des écoles appartiennent à la catégorie A mais sont classés au sens de la PCS au sein des professions intermédiaires, et non parmi les cadres.

Dans ce cas, la définition des salariés en situation de déclassement se fonde sur une matrice définie à partir d'une analyse de la dépendance du lien entre niveau de diplôme et catégorie socioprofessionnelle établie sur l'enquête Emploi 2001[2], faute de travaux plus récents ayant permis d'actualiser cette table. Notons que, selon cette matrice, les cadres ne sont jamais considérés en situation de déclassement et les professions intermédiaires ne le sont qu'à partir d'un diplôme de niveau Bac + 5. Cette grille semble donc se rapprocher le plus de la mesure précédemment appliquée sur le champ des catégories B et C avec un seuil restrictif (cf. *supra*). Relevons par ailleurs qu'à l'instar de l'approche précédente, cette définition

1. Des travaux sont en cours afin d'articuler au mieux la PCS Insee et les catégories « statutaires » des agents de la fonction publique (voir le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2012).

2. D'après E. Nauze-Fichet et M. Tomasini, « Diplôme et insertion sur le marché du travail : approches socioprofessionnelle et salariale du déclassement », *Économie et Statistique*, 354, 2002, p. 21-48, tableau 2.

du déclassement ne concerne potentiellement que les salariés diplômés au-delà du baccalauréat (Tableau 8.2).

Tableau 8.2 – Déclassement en fonction de la PCS Insee : matrice de correspondance diplôme/catégorie issue de l'analyse des écarts à l'indépendance sur l'année 2001

	Cadre, professeur, ingénieur	Profession intermédiaire	Technicien	Employé qualifié	Employé non qualifié	Ouvrier qualifié	Ouvrier non qualifié
Au plus brevet des collèges							
Bac technique et professionnel							
Bac général						déclassé	déclassé
Bac + 2					déclassé	déclassé	déclassé
Bac + 3			déclassé	déclassé	déclassé	déclassé	déclassé
Bac + 4			déclassé	déclassé	déclassé	déclassé	déclassé
Bac + 5		déclassé	déclassé	déclassé	déclassé	déclassé	déclassé
Doctorat		déclassé	déclassé	déclassé	déclassé	déclassé	déclassé

Champ : ensemble des personnes ayant achevé leurs études initiales il y a moins de cinq ans et occupant un emploi salarié.
Source : d'après G. Nauze-Fichet et M. Tomasini (2002) à partir de l'enquête « Emploi » de l'Insee.

En se fondant sur cette mesure, on dénombre des situations de déclassement peu fréquentes et du même ordre de grandeur dans le secteur privé (8 % de l'échantillon « SalSa privé ») et dans la fonction publique (6 % de l'échantillon « SalSa public »).

Un portrait synthétique des déclassés au sens de la catégorie d'emploi occupé

La confrontation des différentes approches mises en œuvre pour mesurer le déclassement sur la base du lien entre diplôme et position socioprofessionnelle, que ce soit à l'aide de la PCS dans le public et dans le privé ou de

la catégorie hiérarchique dans le public, permettent de dresser un portrait à grands traits des salariés concernés (voir Annexe, *infra*, p. 218, les précautions et compléments méthodologiques ainsi que le Tableau 8.A2). En particulier, le déclassement revêt globalement les mêmes caractéristiques dans le secteur public que dans le secteur privé.

Le déclassement concerne surtout les jeunes…

Dans la fonction publique comme dans le secteur privé, le déclassement en termes d'emploi concerne les plus diplômés dans leur phase d'insertion dans l'emploi. Le déclassement diminue avec l'ancienneté, suggérant soit un reclassement progressif sur des postes plus en adéquation avec le diplôme, grâce à l'expérience acquise dans le privé ou par la réussite de concours internes dans le public, soit le fait que ces salariés sont conduits à une mobilité pour obtenir de meilleurs emplois. Ce résultat peut également refléter le fait que le déclassement touche plus particulièrement les générations récentes[1]. Dans la fonction publique, les différentes approches et seuils mettent en évidence des agents ayant précédemment connu un épisode de chômage dans leurs parcours. Ces derniers pourraient privilégier, dans leur recherche d'emploi, la garantie d'une plus grande sécurité avant tout, au prix d'un certain déclassement.

…et les salariés à temps partiel

Toutes choses égales par ailleurs, les femmes ne paraissent pas plus exposées au déclassement au sens de l'emploi que les hommes. De façon indirecte, ce type de déclassement pourrait les concerner pourtant davantage, du fait qu'elles travaillent plus souvent à temps partiel[2], ce qui est une caractéris-

1. Voir R. Kerjosse et N. Remila, « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique de l'État », *Emploi et salaires*, Paris, Insee, 2013.

2. Voir J. Vidalenc et L. Wolff, « Une photographie du marché du travail en 2011 », *Insee Première*, n° 1415, 2012.

tique forte du déclassement au sens de l'emploi dans le public et dans le privé. Mais dans le secteur public comme dans le secteur privé, les situations de déclassement correspondent plus souvent à des emplois à temps partiel (ou à temps non complet), même pour les hommes. Accepter un emploi à temps partiel pourrait être une facette supplémentaire du déclassement dans la mesure où une part non négligeable des salariés à temps partiel déclare, dans les enquêtes emploi de l'Insee, souhaiter travailler plus.

Une origine sociale élevée protège du déclassement

Une origine sociale plus élevée permet aux salariés d'accéder à des situations professionnelles en meilleure adéquation avec leur diplôme. C'est le cas des enfants de cadres, moins exposés au déclassement dans le secteur public comme dans le secteur privé, et des agents publics dont les deux parents ont travaillé dans la fonction publique. Plus souvent diplômés des filières qui offrent de meilleurs débouchés professionnels, les enfants de cadres pourraient en outre bénéficier de la possibilité de prolonger plus longtemps leur recherche d'emploi, afin de trouver une situation professionnelle plus en adéquation avec leur formation[1]. Avoir ses deux parents ayant eux-mêmes travaillé dans la fonction publique, quel que soit le type d'emploi, joue dans le même sens en limitant les risques de déclassement. En effet, lorsque le père et la mère sont tous deux agents de la fonction publique, leurs descendants occupent plus souvent des emplois d'un niveau de qualification élevé, tandis que lorsqu'un seul des deux parents travaille dans la fonction publique, les différences avec les descendants de salariés du privé s'atténuent[2]. La « transmission du statut » semble donc apporter aux fonctionnaires une protection relative vis-à-vis du déclassement.

---

1. Voir J.-F Giret, E. Nauze-Fichet et M. Tomasini, « Le déclassement des jeunes sur le marché du travail », *Données sociales*, 2006, p. 307-314.

2. Voir F. Audier, « La transmission du statut dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, 337-338, 2000, p. 121-133.

Deuxième approche du déclassement : être sous-payé pour son diplôme

Le déclassement peut également être appréhendé en termes de rémunération. Un individu qui décide d'investir dans une année d'études supplémentaire s'attend en contrepartie à en tirer un surplus salarial sur le marché du travail. Si, au final, il gagne moins que des salariés moins diplômés, on le considère en situation de déclassement salarial. Plus précisément, on définit cette situation en considérant l'ensemble des individus rémunérés en deçà du salaire médian perçu par les salariés titulaires d'un niveau de diplôme juste en dessous, à ancienneté donnée. Notons que l'objectif n'est pas ici d'étudier les déterminants du salaire : pour ce faire, il faudrait bien évidemment considérer d'autres facteurs que le diplôme et l'expérience, et notamment tenter de tenir compte des caractéristiques individuelles inobservables. Simplement, on réplique une approche déjà mise en œuvre[1]. En outre, cette approche a l'avantage de correspondre à des critères mobilisables par les individus pour se comparer entre eux du point de vue du rendement de leur diplôme.

On modélise séparément le déclassement salarial dans la fonction publique et dans le secteur privé[2] en exploitant dans chacune des enquêtes

1. Voir E. Nauze-Fichet et M. Tomasini, « Diplôme et insertion sur le marché du travail : approches socioprofessionnelle et salariale du déclassement », art. cité. On considère l'ensemble des individus rémunérés en-deçà du salaire correspondant au troisième (respectivement premier) quartile de la distribution des salaires des titulaires de diplôme de niveau juste en-dessous. Le troisième (respectivement premier) quartile est un seuil bas (respectivement restrictif) correspondant à une approche extensive (respectivement restrictive) du déclassement salarial.

2. Ce choix est contraint par le manque de comparabilité entre les niveaux de salaire de l'enquête « SalSa public » (relatifs à 2009) et ceux de « SalSa privé » (relatifs à 2006). La limite de ce choix est que le déclassement salarial étudié ici est relatif à un secteur, public ou privé.

« SalSa » les variables administratives disponibles (en matière de rémunération et de nombre d'heures rémunérées). On définit une variable de salaire horaire, ce qui permet de corriger des effets du temps partiel et de comparer ainsi entre elles les situations salariales individuelles d'une façon sans doute plus précise qu'avec les variables déclaratives.

Le déclassement salarial concerne plus de salariés que le déclassement en termes d'emploi

Le déclassement salarial concerne dans une proportion supérieure les agents de la fonction publique (36 % de l'échantillon « SalSa public » au seuil médian, 58 % au seuil bas et 17 % au seuil restrictif) que les salariés du privé (30 % de l'échantillon « SalSa privé » au seuil médian, 50 % au seuil bas et 12 % au seuil restrictif).

Le déclassement en termes d'emploi est fréquemment associé à un déclassement salarial, dans une proportion dépendant toutefois des définitions considérées (Tableau 8.3). Si on considère des définitions médianes, 58 % des déclassés au sens de la PCS du privé sont également déclassés au sens du salaire. Dans la fonction publique, cette situation concerne 65 % des déclassés au sens de la PCS et 56 % de ceux définis à partir de la catégorie hiérarchique. Parce qu'il ne concerne pas seulement les plus diplômés, le déclassement salarial touche, dans le public comme dans le privé, un plus grand nombre de salariés que le déclassement en termes d'emploi occupé. Ainsi, les situations de déclassement salarial sont moins systématiquement associées à un déclassement en termes d'emploi occupé (Tableau 8.4).

Le déclassement salarial recouvre certaines caractéristiques du déclassement au sens de l'emploi occupé. Dans les deux secteurs, il touche plus fréquemment des salariés jeunes, avec une propension plus grande, pour ceux du public, à avoir vécu antérieurement des épisodes de chômage ou, pour ceux du privé, à travailler à temps partiel (voir Tableau 8.A3, Annexe, *infra*, p. 220).

Tableau 8.3 – Proportion de salariés en situation de déclassement en termes d'emploi concernés également par le déclassement salarial, selon les définitions considérées

				Déclassement salarial		
				Seuil bas	**Seuil médian**	**Seuil restrictif**
Déclassement en terme d'emploi	Fonction publique	cat. hiérarchique (B et C)	seuil bas	72 %	46 %	23 %
			seuil médian	80 %	56 %	28 %
			seuil restrictif	87 %	68 %	43 %
		PCS		84 %	65 %	36 %
	Secteur privé	PCS		83 %	58 %	31 %

Lecture : parmi les salariés de la fonction publique en situation de déclassement au sens de la PCS, 65 % sont également en situation de déclassement salarial selon un seuil médian (respectivement 84 % au seuil bas et 36 % au seuil restrictif).
Source : enquête « SalSa » ; calculs des auteurs.

Tableau 8.4 – Proportion de salariés en situation de déclassement salarial concernés également par le déclassement en termes d'emploi, selon les définitions considérées

		Déclassement en termes d'emploi				
		Catégorie hiérarchique (B et C) Fonction publique			PCS	
		Seuil bas	Seuil médian	Seuil restrictif	Fonction publique	Secteur privé
Déclassement salarial	seuil bas	38 %	19 %	6 %	8 %	13 %
	seuil médian	41 %	23 %	8 %	11 %	15 %
	seuil restrictif	46 %	26 %	12 %	14 %	19 %

Lecture : parmi les salariés de la fonction publique en situation de déclassement salarial au seuil médian, 11 % sont également en situation de déclassement au sens de la PCS.
Source : enquête « SalSa » ; calculs des auteurs.

Déclassement salarial : plus de femmes, de salariés hors d'Île-de-France et, dans la fonction publique, de non-titulaires

Si le déclassement salarial épouse donc pour partie les contours d'un déclassement « conjoncturel », lié au processus d'accès à l'emploi, il est en outre caractérisé par des facteurs liés à des inégalités de salaire plus structurelles. En premier lieu, dans le public comme dans le privé, quel que soit le seuil considéré, les femmes sont nettement plus souvent touchées que les hommes par le déclassement salarial : à diplôme et ancienneté donnés, elles ne valorisent pas autant que les hommes leurs qualifications sur le marché du travail. Par ailleurs, le déclassement salarial pourrait concerner des salariés plus sélectifs en matière géographique dans leur recherche d'emploi. En effet, travailler en Île-de-France semble apporter aux salariés du public et du privé une protection relative dans la mesure où les offres d'emploi, généralement plus nombreuses, peuvent permettre de trouver plus facilement un emploi en adéquation avec sa qualification[1]. Enfin, dans la fonction publique, les agents employés sur des statuts de non-titulaires sont davantage exposés au déclassement salarial. Les conditions salariales des agents titulaires sont régies de façon statutaire, si bien que ceux qui sont à l'abri d'un déclassement en termes de catégorie d'emploi sont plus protégés du déclassement salarial.

Dans la fonction publique, la vie en couple a un effet sur le risque de déclassement, en particulier lorsque le conjoint est sans emploi. Dans ce cas, l'aversion au risque de chômage est certainement plus grande, les salariés pouvant plus difficilement se permettre de prolonger la recherche d'un emploi mieux rémunéré[2]. Dans le privé, les enfants de cadres ou de

1. Voir G. Forgeot et J. Gautié, « Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement », art. cité.

2. Voir E. Nauze-Fichet et M. Tomasini, « Diplôme et insertion sur le marché du travail : approches socioprofessionnelle et salariale du déclassement », art. cité.

professions intermédiaires sont relativement plus protégés que les enfants d'ouvriers ou d'employés de ce type de déclassement, tandis que l'origine sociale apporte moins de pouvoir explicatif pour caractériser les situations de déclassement salarial dans le secteur public.

Même si quelques différences ont pu être identifiées, les diverses définitions objectives du déclassement étudiées ont surtout mis en évidence une ressemblance globale entre les agents du secteur public et les salariés du privé concernés par le déclassement, tout du moins à l'aune de leurs caractéristiques sociodémographiques. Il semble intéressant d'examiner si la prise en compte de leurs opinions respectives confirme ou non ce constat.

Le déclassement subjectif

Les jeunes de la fonction publique ont intégré qu'il était normal d'en passer par le déclassement. La question « Compte tenu de votre niveau d'études, considérez-vous que votre salaire… est plutôt élevé/ correspond bien/ est plutôt faible ? » a été posée en 2008 aux salariés du privé et en 2011 à ceux du public. Un premier constat est apparu : les salariés qui ont répondu « plutôt faible » à cette question sont en proportion beaucoup plus nombreux dans le secteur public (51 % dans l'échantillon « SalSa Fonction publique ») que dans le privé (31 % dans l'échantillon « SalSa Entreprises »), ce qui peut s'expliquer par le niveau de qualification moyen nettement plus élevé dans le public.

Dans la littérature consacrée au sujet, ce type de situation est couramment qualifié de déclassement « subjectif », dans la mesure où on fait référence à la perception que les individus ont de leur situation. Précisons à cet égard que l'on se focalise ici sur une perception liée au salaire, excluant donc d'autres types de ressenti qu'auraient également pu manifester des salariés déclassés (manque de reconnaissance, tâches confiées pas à la hauteur de leur qualification…). Dans le secteur public comme dans le secteur

privé, parmi les salariés qui expriment un tel ressenti, la moitié d'entre eux est en situation de déclassement objectif, du point de vue de la position d'emploi ou du niveau de salaire.

Les particularités du déclassement ressenti correspondent pour partie à certaines caractéristiques du déclassement mises en lumière précédemment. Dans le secteur public comme dans le secteur privé, les salariés travaillant à temps partiel, ayant connu le chômage sont plus enclins à exprimer ce ressenti (voir Tableau 8.A4, Annexe, *infra*, p. 222), et d'autant plus fortement qu'ils sont diplômés. En revanche, dans la fonction publique, les plus jeunes (âgés de moins de 30 ans) sont plutôt moins nombreux, toutes choses égales par ailleurs, à ne pas se sentir rémunérés à la hauteur de leur niveau d'études alors même qu'ils sont plus souvent que les autres concernés par une situation de déclassement. Les plus jeunes des salariés ont pu intégrer qu'il était « normal » de consentir à une moindre valorisation salariale pour s'insérer dans l'emploi.

Quelles opinions expriment les salariés en situation de déclassement ?

Quelle que soit la définition retenue (voir *supra*), une majorité de salariés en situation de déclassement considèrent que leur niveau de salaire est plutôt faible compte tenu de leur niveau d'études. Ce ressenti se vérifie dans le public comme dans le privé mais plus fortement dans le public où la proportion de diplômés est plus importante (Tableau 8.5).

Les salariés du public et du privé en situation de déclassement au sens de l'emploi déclarent plus souvent que les salariés concernés par un déclassement salarial qu'ils considèrent leur niveau de salaire faible compte tenu de leur niveau d'études, ce qui est naturel : les déclassés en termes d'emploi sont par construction plus diplômés que les déclassés en termes de salaire. Cette différence de profil constitue probablement l'une des raisons pour lesquelles les opinions de ces deux catégories de déclassés se distinguent, tandis qu'à définition donnée, les opinions ne semblent pas si différentes entre agents publics et salariés du privé.

Tableau 8.5 – Part de l'ensemble des salariés et de ceux en situation de déclassement qui jugent leur salaire faible relativement à leur niveau d'études (en %)

		Fonction publique	Secteur privé
Ensemble des salariés		51 %	31 %
Déclassés au sens de la catégorie d'emploi occupé	cat. hiérarchique (B et C, seuil médian)	74 %	
	PCS	80 %	61 %
Déclassés au sens du salaire	(seuil médian)	61 %	44 %

Source : enquête « SalSa » ; calculs des auteurs.

Quelle que soit l'approche retenue, l'ensemble des salariés concernés par le déclassement manifeste certaines opinions communes, dans le public comme dans le privé (pour la méthodologie voir Annexe, *infra*, p. 218, et pour les résultats, Tableau 8.6). Ainsi, tous jugent souvent leur salaire faible, quelle que soit la référence de comparaison : leur salaire leur semble faible par rapport à leur diplôme ou par rapport à ce qu'ils ont le sentiment d'apporter à leur employeur. L'argument de l'expérience est moins souvent avancé, étant donné qu'il s'agit en général de salariés en début de carrière. Au-delà de leur situation individuelle, ils estiment que les écarts de salaire liés au diplôme ne sont pas assez importants dans leur milieu professionnel.

Les salariés en situation de déclassement salarial, dans le public comme dans le privé, expriment un mécontentement marqué vis-à-vis de leur salaire, ce qui est moins le cas des autres salariés déclassés. Les salariés en déclassement salarial semblent connaître, pour certains d'entre eux, des situations difficiles puisqu'ils estiment que leur rémunération est plutôt insuffisante[1] pour faire face à leurs besoins. Ce n'est pas le cas des autres catégories de salariés déclassés, ceux du secteur public estimant même plutôt le contraire.

1. Ils déclarent très significativement que leur salaire ne leur suffit pas ou leur permet tout juste de se loger, de se nourrir et de se vêtir.

Dans le secteur public, déclassement et frustration relative

Dans la fonction publique, les salariés concernés par le déclassement au sens de la catégorie d'emploi occupé semblent avoir une propension élevée à se comparer aux amis, aux camarades d'études, à la famille, aux collègues, ce qui n'est pas le cas des salariés en situation de déclassement salarial. Dans le secteur privé, se comparer est une attitude qui caractérise moins significativement les salariés déclassés, quels qu'ils soient, à deux exceptions près. Les salariés déclassés en termes de position socioprofessionnelle se comparent à leurs amis d'études. Le smic constitue une référence fréquente pour les salariés déclassés au sens du salaire.

Dans la fonction publique, la situation de collègues qui gagnent plus ne donne à aucune catégorie de salariés déclassés de raison d'espérer gagner eux-mêmes davantage. Cette situation est même plutôt considérée comme « anormale », voire injuste, par les salariés en situation de déclassement salarial, dans le public comme dans le privé.

Dans la fonction publique, les salariés concernés par le déclassement en termes de catégorie d'emploi ont nettement le sentiment de gagner moins que dans le secteur privé, tout en estimant qu'ils bénéficient en contrepartie de compensations. Leurs homologues du privé ont plutôt moins l'impression d'être défavorisés par rapport à leurs collègues travaillant dans le public. Quant aux salariés en déclassement salarial, ils ont dans le public comme dans le privé, le sentiment de gagner moins que dans l'autre secteur, alors même qu'ils ne sont pas forcément enclins à se comparer aux autres. Dans le secteur privé, ils estiment même que le désavantage relatif qu'ils ressentent n'est pas compensé. Toutefois, les salariés déclassés en termes de salaire considèrent souvent que leurs horaires de travail sont commodes[1] (voir Tableau 8.A3, Annexe, *infra*, p. 220).

1. Au-delà des seuls déclassés, une très large majorité (83,8 %) d'agents interrogés dans l'enquête « SalSa public » a indiqué considérer ses horaires de travail comme pratiques.

Déclassés salariaux : malgré un ressenti négatif sur leur situation, pas de pessimisme sur les perspectives de pouvoir d'achat

Dans la fonction publique, les agents déclassés au sens de la catégorie hiérarchique expriment significativement le souhait de quitter leur poste, voire la fonction publique, sans que la distinction entre ce qui s'apparente à un souhait de mobilité et un projet de démission ne soit malheureusement possible, tandis que les agents publics déclassés au sens du salaire seraient plutôt caractérisés par le souhait de ne pas changer de poste ni d'employeur.

Les salariés du privé concernés par le déclassement salarial ont tendance à répondre que ce qu'ils « font dans leur travail » ne leur plaît en général pas, sachant que les salariés considérés dans leur ensemble sont très peu nombreux à faire part d'une telle insatisfaction. Face à un salaire jugé insuffisant, ils déclarent pouvoir être amenés à limiter leur effort au travail.

À propos des perspectives à cinq ans sur lesquelles sont interrogés les salariés, les anticipations sur le pouvoir d'achat sont majoritairement négatives, surtout dans le secteur public. Mais il y a peu de liens significatifs entre le fait d'avoir des perspectives négatives et le fait d'être déclassé, si ce n'est une propension moins forte au pessimisme chez les salariés déclassés au sens du salaire, du public et du privé, alors même qu'ils expriment des opinions plutôt négatives par ailleurs. Dans le secteur privé, la crainte de perdre son emploi est une caractéristique prégnante des salariés en situation de déclassement socioprofessionnel.

Tableau 8.6 – Effets des différentes notions de déclassement sur la probabilité de mobiliser certaines opinions

	Déclassés au sens de la catégorie d'emploi occupé			Déclassés au sens du salaire	
	Cat. hiér. (B et C, seuil médian)	PCS		(seuil médian)	
	Fonction publique	Fonction publique	Secteur privé	Fonction publique	Secteur privé
Juge son salaire faible compte tenu de son diplôme	0,784***	0,729***	0,606***	0,3***	0,487***
Juge généralemenr les écarts de salaire liés au diplôme insuffisants	0,231***	0,392***	0,215**	0,115**	0,15***
Est plutôt mécontent ou très mécontent de son salaire	0,111*	0,064 (ns)	– 0,035 (ns)	0,258***	0,454***
Juge son salaire plutôt insuffisant pour faire face à ses besoins	– 0,189***	– 0,169*	– 0,131 (ns)	0,32***	0,528***
Juge son salaire faible compte tenu de son expérience	0,162**	0,072 (ns)	– 0,126 (ns)	0,204***	0,31***
Juge son salaire plutôt insuffisant compte tenu de ce qu'il apporte	0,295***	0,223**	0,06 (ns)	0,133***	0,303***
Se compare	0,255***	0,338***	0,097 (ns)	– 0,06 (ns)	– 0,06 (ns)
Se compare au SMIC	0,115**	0,122 (ns)	0,123 (ns)	0,023 (ns)	0,294***
Se compare à des camarades d'études	0,362***	0,335***	0,26***	– 0,078 (ns)	– 0,116*
Se compare à la famille	0,258***	0,208**	0,038 (ns)	– 0,127***	– 0,028 (ns)
Se compare à des collègues	0,231***	– 0,059 (ns)	0,104 (ns)	– 0,069 (ns)	– 0,065 (ns)
Se compare à des amis	0,253***	0,346***	0,103 (ns)	– 0,07 (ns)	– 0,06 (ns)
Collègues qui gagnent plus : c'est normal	– 0,037 (ns)	– 0,021 (ns)	0,294**	– 0,105**	– 0,228***
Collègues qui gagnent plus : c'est injuste	– 0,008 (ns)	0,004 (ns)	0,17 (ns)	0,14***	0,237***
Collègues qui gagnent plus : donne de l'espoir	– 0,177***	– 0,337***	0,036 (ns)	0,055 (ns)	– 0,15*
Public/privé : sentiment de gagner moins que dans l'autre secteur	0,428***	0,459***	– 0,171*	0,078*	0,377***
Estime qu'il y a des compensations	0,146*	0,16 (ns)	0,054 (ns)	– 0,091 (ns)	– 0,292**
Estime son niveau de vie inférieur à celui de ses parents au même âge	0,035 (ns)	0,147*	– 0,088 (ns)	0,122**	0,131**
Souhaite quitter son poste/la fonction publique ou l'entreprise	0,111*	– 0,044 (ns)	0,075 (ns)	– 0,046**	0,059 (ns)
Ce qui est fait au travail ne plaît pas en général	0,006 (ns)	0,151 (ns)	0,106(ns)	– 0,043 (ns)	0,413***
Limite son effort	0,041 (ns)	0,104(ns)	– 0,001 (ns)	0,105 (ns)	0,27***
A des perspectives positives à 5 ans sur son pouvoir d'achat	– 0,004 (ns)	0,091 (ns)	0,052 (ns)	0,028 (ns)	0,008*
A des perspectives négatives à 5 ans sur son pouvoir d'achat	0,078 (ns)	0,166*	– 0,008 (ns)	– 0,091*	– 0,01 (ns)
Risque de perdre son emploi à 5 ans	0,03 (ns)	– 0,091 (n)	0,269***	0,039 (ns)	0,073 (ns)

Lecture : on estime, à l'aide d'un modèle logit, la probabilité d'adhérer à chacune des questions d'opinion citées sur une indicatrice montrant si le salarié est déclassé. On réplique le modèle pour chacune des questions d'opinions et pour chaque type de déclassement. On contrôle par ailleurs pour l'âge, l'ancienneté, le statut, le genre et le travail à temps partiel. Les coefficients sont à interpréter comme suit : (ns) : non significatif, * : significatif au seuil de 10 %, ** : significatif au seuil de 5 %, *** : significatif au seuil de 1 %, réf. : modalité de référence.
Source : enquête « SalSa » ; calculs des auteurs.

Annexe

Tableau 8.A1 – Composition des groupes socioprofessionnels utilisés pour définir le déclassement fondé sur la PCS (PCS codée en 24 positions dans « SalSa public », 42 positions dans « SalSa privé »)

	Fonction publique	Secteur privé
Cadres, professeurs, ingénieurs	Professions libérales et assimilées (31) Cadres de la fonctions publique, professions intellectuelles et artistiques (32) Cadres d'entreprise (36)	Professions libérales (31) Cadres de la fonctions publique (33) Professeurs, professions scientifiques (34) Professions de l'information, des arts et des spectacles (35) Cadres administratifs et commeciaux d'entreprise (37) Ingénieurs et cadres techniques d'entreprise (38)
Professions intermédiaires	Professions intermédiaires de l'enseignement, de la santé, de la fonction publique et assimilés (41) Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises (46)	Professeurs des écoles, instituteurs et assimilés (42) Professions intermédiaires de la santé et du travail social (43) Professions intermédiaires administratives de la fonction publique (45) Professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises (46)
Techniciens	Techniciens (47) Contremaîtres, agents de maitrise (48)	Techniciens (47) Contremaîtres, agents de maitrise (48)
Employés qualifiés	Employés de la fonction publique (51) Employés administratifs d'entreprise (54)	Employés civils et agents de service de la fonction publique (52) Policiers et militaires (53) Employés administratifs d'entreprise (54)
Employés non qualifiés	Employés de commerce (55) Personnels des services directs aux particuliers (56)	Employés de commerce (55) Personnels des services directs aux particuliers (56)
Ouvriers qualifiés	Ouvriers qualifiés (61)	Ouvriers qualifiés de type industriel (62) Ouvriers qualifiés de type artisanal (62) Chauffeurs (64) Ouvriers qualifiés de la manutention, du magasinage et du transport (65)
Ouvriers non qualifiés	Ouvriers non qualifiés (66) Ouvriers agricoles (69)	Ouvriers non qualifiés de type industriel (67) Ouvriers non qualifiés de type artisanal (68) Ouvriers agricoles (69)

Tableau 8.A2 – Modélisation de la probabilité d'être déclassé au sens de l'emploi occupé

		Catégorie hiérarchique			PCS	
		Fonction publique			Fonction publique	Secteur privé
		Seuil bas	Seuil médian	Seuil restrictif	Valeur estimée du paramètre	Valeur estimée du paramètre
		Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.		
Constante		1,704***	0,63*	– 0,916*	1,554**	5,301***
Versant de FP	FPE	– 0,684***	– 0,981***	– 0,554***	0,206***	
	FPT	– 0,051 (ns)	– 0,005 (ns)	0,176 (ns)	0,558***	
	FPH	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	
Secteur	Industrie					0,67**
	Construction					0,783**
	Commerce					0,89***
	Services					0,305 (ns)
	Autres					*réf.*
Statut	Non-titulaire/CDD	– 0,143**	– 0,161*	– 0,173 (ns)	– 0,297**	– 0,054 (ns)
	Titulaire / CDI	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
Région	Île-de-France	0,242**	– 0,05 (ns)	0,016 (ns)	– 0,03 (ns)	– 0,045 (ns)
	Autre	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
Âge	Moins de 30 ans	0,242**	– 0,04 (ns)	– 0,008 (ns)	0,179 (ns)	0,762**)
	30-40 ans	0,238***	0,09 (ns)	– 0,062 (ns)	0,089 (ns)	0,588**
	40-50 ans	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
	Plus de 50 ans	– 0,091 (ns)	– 0,134 (ns)	– 0,013 (ns)	– 0,181 (ns)	– 0,291 (ns)
Ancienneté	*(en log)*	– 0,289***	– 0,438***	– 0,449***	– 0,181 (ns)	– 0,291 (ns)
Diplôme	Inférieur au Bac					
	Bac	*réf. : Bac et moins*			*réf. : Bac et moins*	*réf. : Bac et moins*
	Bac + 2	1,673***	*réf. : Bac et moins*		1,036***	1,145***
	Bac + 3	0,99***	1,894***	*réf. : Bac et moins*	1,997***	2,227***
	Bac + 4	0,395***	1,287***	1,998***	1,695***	1,251***
	Bac + 5 et plus	– 0,205*	0,556***	1,323***	2,69***	1,7***
Sexe	Femme	0,181***	0,107 (ns)	0,063 (ns)	– 0,017 (ns)	– 0,137 (ns)
	Homme	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
Trouve ses horaires pratiques	*Oui*	– 0,065 (ns)	0,208**	– 0,066 (ns)	0,029 (ns)	– 0,137 (ns)
	réf.	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
Parents dans la fonction publique (FP)	Les deux parents	– 0,184*	0 (ns)	– 0,346*	– 0,166 (ns)	
	Un parent	0,123**	0,031 (ns)	0,083 (ns)	0,025 (ns)	
	Aucun parent	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
	Au moins un parent					0,378
Vit en couple	Avec un conjoint sans emploi	– 0,083 (ns)	– 0,147 (ns)	– 0,393 (ns)	– 0,081 (ns)	0,42*
	Non	0,049 (ns)	– 0,064 (ns)	0,137 (ns)	0,088 (ns)	0,328*
	Avec un conjoint en emploi	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
Temps partiel	Oui	0,176***	0,131 (ns)	0,452***	0,268***	0,57***
	Non	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*
A connu le chômage	Oui	0,267***	0,372 (ns)	0,514***	0,411***	– 0,001 (ns)
	Non	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*

Lecture : on estime, à l'aide d'un modèle logit, la probabilité d'être déclassé au sens de la catégorie hiérarchique, selon différents seuils de diplôme, sur les seules catégories B et C de la fonction publique ainsi que la probabilité d'être déclassé au sens de la PCS, dans la fonction publique et dans le secteur privé. Le seuil bas correspond à une définition extensive, le seuil restrictif à une définition restrictive (voir Tableau 8.1). Les coefficients sont à interpréter comme suit : (ns) : non significatif, * : significatif au seuil de 10 %, ** : significatif au seuil de 5 %, *** : significatif au seuil de 1 %, réf. : modalité de référence.
Source : enquête « SalSa » ; calculs des auteurs.

Tableau 8.A3 – Modélisation de la probabilité d'être déclassé dans la fonction publique et dans le secteur privé au sens du lien entre diplôme et niveau de salaire horaire, selon différents seuils

		Fonction publique			Secteur privé		
		Seuil bas	S. médian	S. restrictif	Seuil bas	S. médian	S. restrictif
		Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.
Constante		0,664***	– 0,139 (ns)	– 0,691**	0,307 (ns)	– 1,353*	– 2,578*
Versant de FP	FPE FPT *FPH*	– 0,266*** – 0,055 (ns) *réf.*	– 0,139** 0,311*** *réf.*	– 0,051 (ns) 0,128*** *réf.*			
Secteur	Industrie Construction Commerce Services *Autres*				– 0,368** – 0,606*** – 0,153 (ns) – 0,277** *réf.*	– 0,149 (ns) – 0,482** 0,059 (ns) – 0,45 (ns) *réf.*	0,413* – 0,076 (ns) 0,367* 0,246 (ns) *réf.*
Statut	Non-titulaire/CDD *Titulaire / CDI*	0,124** *réf.*	0,307* *réf.*	0,417*** *réf.*	– 0,128 (ns) *réf.*	– 0,146 (ns) *réf.*	0,011 (ns) *réf.*
Région	Île-de-France *Autre*	– 0,213*** *réf.*	– 0,307*** *réf.*	– 0,387*** *réf.*	– 0,192** *réf.*	– 0,146 (ns) *réf.*	0,011 (ns) *réf.*
Âge	Moins de 30 ans 30-40 ans *40-50 ans* Plus de 50 ans	0,548*** 0,117** *réf.* – 0,117**	0,499*** 0,143** *réf.* – 0,037 (ns)	0,32*** 0,014 (ns) *réf.* 0,147 (ns)	0,515*** 0,15 (n) *réf.* – 0,147 (ns)	0,359** – 0,042 (ns) *réf.* – 0,025 (ns)	0,304 (ns) – 0,008 (ns) *réf.* – 0,163 (ns)
Ancienneté	*(en log)*	0,056 (ns)	0,034 (ns)	– 0,235***	– 0,156 (ns)	– 0,398***	– 0,278*
Diplôme	Inférieur au Bac Bac Bac + 2 Bac + 3 Bac + 4 Bac + 5 et plus	*réf.* 0,036 (ns) 0,118* 0,038*** 0,254*** 0,14*	*réf.* 0,027 (ns) 0,063 (ns) 0,172** 0,264*** 0,218***	*réf.* 0,206** 0,174* 0,049 (ns) 0,2* 0,33***	*réf.* 0,504*** 0,302*** 0,613*** 0,13 (ns) 0,543***	*réf.* 0,403*** 0,051 (ns) 0,611*** – 0,267 (ns) – 0,294 (ns)	*réf.* 0,111 (ns) – 0,086 (ns) 0,924*** – 0,482 (ns) – 0,775 (ns)
Sexe	Femme *Homme*	0,394*** *réf.*	0,458*** *réf.*	0,354*** *réf.*	0,269*** *réf.*	0,476*** *réf.*	0,686*** *réf.*
Trouve ses horaires pratiques	*Oui* *réf.*	0,217*** *réf.*	0,23*** *réf.*	0,382*** *réf.*	0,012 (ns) *réf.*	– 0,236** *réf.*	– 0,237 (ns) *réf.*

		Fonction publique			Secteur privé		
		Seuil bas	S. médian	S. restrictif	Seuil bas	S. médian	S. restrictif
		Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.	Val. est. param.
Parents dans la fonction publique (FP)	Les deux parents	– 0,136*	– 0,047 (ns)	– 0,123 (ns)			
	Un parent	– 0,041 (ns)	– 0,044 (ns)	– 0,004 (ns)			
	Aucun parent	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
	Au moins un parent				0,091 (ns)	0,376*	0,426 (ns)
Origine sociale du père	Père cadre	– 0,089 (ns)	– 0,034 (ns)	– 0,1 (ns)	– 0,468***	– 0,366*	– 0,222 (ns)
	Père prof. interm.	0,062 (ns)	0,092 (ns)	0,11 (ns)	– 0,187 (ns)	– 0,375***	– 0,397*
	P. employé/ouvrier	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
	Autre	– 0,028 (ns)	– 0,021 (ns)	– 0,027 (ns)	– 0,309*	– 0,321 (ns)	– 0,188 (ns)
Vit en couple	Avec un conjoint sans emploi	– 0,285***	– 0,259***	– 0,177 (ns)	– 0,259**	– 0,051 (ns)	– 0,363 (ns)
	Non	0,119**	– 0,177***	– 0,201***	0,037 (ns)	0,143 (ns)	0,158 (ns)
	Avec un conjoint en emploi	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*	*réf.*
Temps partiel	Oui	0,026 (ns)	– 0,04 (ns)	0,075 (ns)	0,038 (ns)	0,308**	0,573***
	Non	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*
A connu le chômage	Oui	0,231***	0,283 (ns)	0,365***	0,146*	0,012 (ns)	– 0,142 (ns)
	Non	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*	*ref.*

Lecture : on estime, à l'aide d'un modèle logit, la probabilité d'être déclassé au sens du salaire horaire, dans la fonction publique et dans le secteur privé, selon trois seuils. Le seuil bas : à strate donnée, gagner moins que 25 % des salariés titulaires d'un diplôme juste en dessous (définition extensive) ; le seuil médian : gagner moins que la moitié des salariés titulaires d'un diplôme juste en dessous ; le seuil restrictif : gagner moins que 75 % des salariés titulaires d'un diplôme juste en dessous (définition restrictive). Certaines variables explicatives sont spécifiques à l'un des deux secteurs (par exemple, non-titulaire dans le public et CDD dans le privé). Les coefficients sont à interpréter comme suit : (ns) : non significatif, * : significatif au seuil de 10 %, ** : significatif au seuil de 5 %, *** : significatif au seuil de 1 %, réf. : modalité de référence.
Source : enquête « SalSa » ; calculs des auteurs.

Tableau 8.A4 – Modélisation de la probabilité d'être déclassé « subjectif » dans la fonction publique et dans le secteur privé

		Fonction publique	Secteur privé
		Val. est. param.	Val. est. param.
Constante		3,593***	2,224***
Versant de FP	FPE FPT *FPH*	– 0,168*** – 0,145** *réf.*	
Secteur	Industrie Construction Commerce Services *Autres*		0,051 (ns) 0,214 (ns) – 0,025 (ns) – 0,034 (ns) *réf.*
Statut	Non-titulaire/CDD *Titulaire / CDI*	– 0,011 (ns) *réf.*	– 0,104 (ns) *réf.*
Région	Île-de-France *Autre*	0,087 (ns) *réf.*	– 0,313*** *réf.*
Âge	Moins de 30 ans 30-40 ans *40-50 ans* Plus de 50 ans	– 0,302*** – 0,032 (ns) *réf.* 0,129**	– 0,077 (ns) – 0,009 (ns) *réf.* 0,251*
Ancienneté	(en log)	– 0,232***	– 0,121 (ns)
Diplôme	Inférieur au Bac Bac Bac + 2 Bac + 3 Bac + 4 Bac + 5 et plus	*réf.* 0,181*** 0,617*** 0,804*** 1,28*** 1,129***	*réf.* 0,427*** 0,443*** 0,67*** 0,936*** 0,885***
Sexe	Femme *Homme*	0,108** *réf.*	0,148 (ns) *réf.*
Trouve ses horaires pratiques	*Oui* *réf.*	– 0,153** *réf.*	– 0,227** *réf.*
Parents dans la fonction publique (FP)	Les deux parents Un parent *Aucun parent* Au moins un parent	0,046 (ns) – 0,046 (ns) *réf.*	*réf.* 0,118 (ns)
Origine sociale du père	Père cadre Père prof. interm. *Père employé ou ouvrier* Autre	– 0,057 (ns) 0,04 (ns) *réf.* 0,016 (ns)	0,02 (ns) 0,196** *réf.*

		Fonction publique	Secteur privé
		Val. est. param.	Val. est. param.
Vit en couple	Avec un conjoint sans emploi Non *Avec un conjoint en emploi*	– 0,19** 0,103* *réf.*	0,02 (ns) 0,196** *réf.*
Temps partiel	Oui *Non*	0,176*** *ref.*	0,0322*** *ref.*
A connu le chômage	Oui *Non*	0,109** *ref.*	0,274*** *ref.*

Lecture : on estime, à l'aide d'un modèle logit, la probabilité d'exprimer qu'on juge son salaire « plutôt faible » étant donné son niveau d'études. Certaines variables explicatives sont spécifiques à l'un des deux secteurs (par exemple, non-titulaire dans le public et CDD dans le privé). Les coefficients sont à interpréter comme suit : (ns) : non significatif, * : significatif au seuil de 10 %, ** : significatif au seuil de 5 %, *** : significatif au seuil de 1 %, réf. : modalité de référence.
Source : enquête « SalSa » ; calculs des auteurs.

Annexe méthodologique : enquête « SalSa »

Cet ouvrage repose sur l'exploitation de l'enquête « SalSa » (« Les salaires vus par les salariés »). Le questionnaire de cette enquête a été élaboré par Christian Baudelot, Damien Cartron, Jérôme Gautié, Michel Gollac, Olivier Godechot et Claudia Senik. Les adaptations à la marge du questionnaire de la seconde vague portant spécifiquement sur la fonction publique ont été conçues en collaboration avec la DGAFP (Christine Gonzalez-Demichel et Laurence Rocher).

Les résultats présentés ici proviennent de deux vagues d'enquête, certaines précautions méthodologiques sur l'interprétation des résultats sont donc nécessaires.

La première vague a été réalisée fin 2008-début 2009 par l'Insee pour le compte d'un consortium d'organismes de recherche (CMH, CREST, PSE) financés par l'Agence nationale de la recherche. Le but de l'enquête était d'étudier la vision subjective des salaires et de leurs inégalités. Le choix de l'Insee comme réalisateur de la collecte répondait au souci d'obtenir un haut niveau de qualité technique et de faciliter la fusion des données recueillies avec celles du panel issu des déclarations automatisées de données sociales (DADS). La volonté d'assurer un échantillonnage de qualité n'avait alors pas permis d'utiliser les DADS de l'État comme base de sondage, leur apurement étant à cette époque très imparfait. Cette vague a donc porté uniquement sur les salariés des entreprises et ceux des fonctions publiques territoriale et hospitalière. En raison des charges du réseau d'enquêteurs de l'Insee, son champ géographique se limite aux régions Alsace, Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Pays-de-Loire, Picardie et Rhône-Alpes, ainsi qu'au département de l'Essonne. L'enquête s'est déroulée par téléphone ou, en cas de difficulté, en face à face. Un peu plus de 3 100 personnes ont fourni des réponses exploitables.

La seconde vague, réalisée en 2011 par la Sofres (le réseau d'enquête de l'Insee n'étant pas disponible) pour le compte de la DGAFP et du Cepremap, répondait à la nécessité de connaître la situation dans les trois fonctions publiques, y compris celle de l'État, absente de la première vague. Cette seconde vague porte donc sur les salariés des fonctions publiques territoriale et hospitalière et ceux de l'État. Son champ géographique est la France entière. Le questionnaire est très proche de celui de la première vague, avec des adaptations marginales. L'enquête s'est déroulée par téléphone. Un peu plus de 3 000 personnes ont fourni des réponses exploitables.

Pour comparer les salariés de la fonction publique d'État (ou de l'ensemble des trois fonctions publiques) avec ceux des entreprises, il faut ainsi utiliser les deux vagues. Or cette utilisation conjointe se heurte à des difficultés parce que, pour diverses raisons, ces vagues ne sont pas entièrement comparables.

- Elles ont été réalisées à des dates différentes et la conjoncture économique (et aussi politique) a fortement évolué de l'une à l'autre.
- Leur champ géographique est différent.
- En dépit du soin apporté par la Sofres pour aligner ses protocoles sur ceux de l'Insee deux ans auparavant, le changement de prestataire a très certainement entraîné des modifications, de détail mais aux conséquences pouvant être notables, dans le comportement des enquêteurs. La nature du prestataire peut aussi avoir eu des conséquences sur le comportement des personnes enquêtées.
- Le changement de destinataire de l'information peut, lui aussi, avoir eu des conséquences sur le comportement des personnes enquêtées.
- Le mode de collecte n'est pas exactement le même : téléphone et face à face ou téléphone seulement. Cela a pu entraîner des variations dans le comportement de non-réponse globale à l'enquête. En revanche, l'analyse des résultats de la première vague montre que les réponses obtenues au téléphone ou en face à face, sont, à caractéristiques des enquêtés données, extrêmement voisines.

Toutes ces raisons biaisent la comparaison entre les deux vagues. Face à cette difficulté, plusieurs façons de faire sont envisageables. Aucune n'est pleinement satisfaisante et le choix de l'une ou l'autre est affaire d'opportunité plus que de principe. C'est pourquoi les choix opérés varient selon les différentes parties de cet ouvrage.

Une première façon de procéder consiste à profiter du fait que les salariés des fonctions publiques territoriale et hospitalière des régions de la première vague font aussi partie du champ de la seconde vague. En comparant les résultats les concernant dans les deux vagues, on peut espérer évaluer la dérive due au changement de conjoncture et de protocole et la corriger. Pour plus de rigueur, on peut se limiter au champ géographique de la première vague. Cette méthode, qui paraît rigoureuse, n'est pas à l'abri de la critique. Le nombre de salariés des fonctions publiques territoriale et hospitalière dans la première vague est assez limité : un peu plus de 600. Mais, surtout, dans la seconde vague, en raison de spécificités techniques des fichiers utilisés, on ne dispose pas, pour environ la moitié de l'échantillon, d'une indication fiable de la région de travail et de résidence, de sorte que le nombre de salariés des fonctions publiques territoriale et hospitalière de cette vague dont on est sûr qu'ils font partie du champ géographique de la première vague se limite à environ 300. De plus, on n'est pas certain que les enquêtés de la seconde vague, dont les caractéristiques géographiques sont connues, soient représentatifs de l'ensemble, sans que le biais puisse être aisément évalué. Enfin, il n'est nullement assuré que les causes de biais de comparaison des vagues évoquées ci-dessus aient affecté de la même manière les salariés des collectivités territoriales et hospitalières et les autres salariés. C'est pourquoi la correction fondée sur le champ commun des deux vagues n'a été utilisée que dans des cas où elle paraissait s'imposer, comme les comparaisons des comportements de non-réponse, très dépendants du protocole, ou les comparaisons de la valeur de certains indices synthétiques.

Une autre façon de faire consiste à négliger le problème du défaut de comparabilité entre les vagues, à fusionner les deux vagues et à se contenter

de jouer sur les coefficients d'extrapolation pour que l'échantillon global soit représentatif de la population des salariés à une date déterminée. Cela n'est pas non plus satisfaisant mais a paru la moins mauvaise solution dans le cas de diverses analyses économétriques.

Une dernière façon de procéder consiste simplement à fusionner les deux vagues, sans prendre aucune précaution particulière et notamment en accordant le même poids à chaque personne ayant répondu. Cette méthode, particulièrement simple, fournit des résultats grossièrement biaisés puisque les salariés de la fonction publique sont très surreprésentés. Elle a néanmoins été utilisée, en raison de contraintes méthodologiques, dans l'emploi de logiciels de statistique textuelle. Les analyses de statistique textuelle présentées se fondent essentiellement sur l'emploi de méthodes factorielles, qui visent à dégager des dimensions clivantes des opinions exprimées, sans chercher spécialement à quantifier l'importance relative des clivages ainsi mis en évidence : l'absence de pondération peut influer sur l'ordre d'apparition des dimensions, mais, en général, le contenu de celles-ci sera peu affecté.

Les difficultés de comparaison entre les vagues ne doivent pas être sous-estimées, mais elles ne doivent pas interdire leur usage simultané.

D'une manière générale, les résultats ne sont pas susceptibles d'être inversés selon la méthode retenue, même s'il arrive occasionnellement que des différences apparaissent marquées si on suit une méthode et s'évanouissent si on se fie à une autre. D'un point de vue qualitatif, ce qui est exposé dans cet ouvrage n'est probablement pas le pur résultat d'un artefact lié à la non-comparabilité des vagues.

En revanche, il ne faut accorder aux chiffres qui y figurent qu'une valeur illustrative, sauf lorsqu'ils proviennent d'une seule vague. Ce problème, sérieux, n'est qu'un problème de mesure parmi d'autres tout aussi importants : les valeurs précises issues des enquêtes d'opinion sont très dépendantes de la formulation des questions et n'ont souvent guère de sens ; on ne peut se fier qu'à l'orientation qualitative des écarts que ces enquêtes mettent en évidence.

Les auteurs

Christian Baudelot est professeur émérite à l'École normale supérieure.

Hédi Brahimi est élève de l'École normale supérieure de Cachan et étudiant à l'École d'économie de Paris et à l'EHESS)[1].

Damien Cartron est ingénieur de recherches au Centre Maurice-Halbwachs (CNRS).

Martin Chevalier est élève de l'École normale supérieure de Cachan et étudiant à l'EHESS[1].

Magali Flachère est chargée d'études à la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique[1].

Jérôme Gautié est professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre d'économie de la Sorbonne.

Olivier Godechot est codirecteur du centre MaxPo (Sciences Po) et chargé de recherches à l'Observatoire sociologique du changement (CNRS).

Michel Gollac est administrateur honoraire de l'Insee.

Erwan Pouliquen est chargé d'études à la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique[1].

Claudia Senik est professeur à l'Université Paris-Sorbonne et à l'École d'Économie de Paris.

Même si ce livre est le fruit d'un travail collectif, certains auteurs ont été particulièrement responsables de la rédaction des chapitres suivants : chapitre 1 : Jérôme Gautié ; chapitres 2 et 6 : Michel Gollac ; chapitre 3 : Christian Baudelot ; chapitres 4 et 5 : Olivier Godechot, Claudia Senik et Hédi Brahimi ; chapitre 7 : Damien Cartron, Martin Chevalier et Jérôme Gautié ; chapitre 8 : Magali Flachère et Erwan Pouliquen.

---

1. Au moment de la rédaction de l'ouvrage.

ORGANIGRAMME DU CEPREMAP

Direction

Président : Benoît Coeuré

Directeur : Daniel Cohen

Directeur adjoint : Philippe Askenazy

Directeurs de programme

Programme 1 – La politique macroéconomique en économie ouverte

Yann Algan

Jean-Olivier Hairault

Michel Juillard

Xavier Ragot

Programme 2 – Travail et emploi

Luc Behaghel

Ève Caroli

Andrew Clark

Programme 3 – Économie publique et redistribution

Brigitte Dormont

Thomas Piketty

Claudia Senik

Programme 4 – Marchés, firmes et environnement

Gilles Chemla

Jérôme Pouyet

Katheline Schubert

Programme 5 – Commerce international et développement

Marc Gurgand

Miren Lafourcade

Sylvie Lambert

Dans la même collection

La Lancinante Réforme de l'assurance maladie, par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 48 pages.

La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?, par Robert Boyer, 2007, 3e tirage, 54 pages.

La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?, par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 2e tirage, 56 pages.

L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire, par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.

Électricité : faut-il désespérer du marché ?, par David Spector, 2007, 2e tirage, 56 pages.

Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française, par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.

Les Soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire, par Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, 2007, 60 pages.

La Réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?, par Jean-Pierre Laffargue, 2007, 52 pages.

La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit, par Yann Algan et Pierre Cahuc, 2008, 6e tirage, 102 pages.

Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?, par Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer et Florian Mayneris, 2008, 2e tirage, 84 pages.

Le Travail des enfants. Quelles politiques pour quels résultats ?, par Christelle Dumas et Sylvie Lambert, 2008, 82 pages.

Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors, par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseuth, 2008, 72 pages.

La Loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?, par Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Thibaud Vergé, 2008, 74 pages.

Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, 2008, 2e tirage, 100 pages.

Les Dépenses de santé. Une augmentation salutaire ?, par Brigitte Dormont, 80 pages, 2009.

De l'euphorie à la panique. Penser la crise financière, par André Orléan, 2009, 3e tirage, 112 pages.

Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ? par Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), 2009, 510 pages.

Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique, par Katheline Schubert, 2009, 92 pages.

Le Prix unique du livre à l'heure du numérique, par Mathieu Perona et Jérôme Pouyet, 2010, 92 pages.

Pour une politique climatique globale. Blocages et ouvertures, par Roger Guesnerie, 2010, 96 pages.

Comment faut-il payer les patrons ?, par Frédéric Palomino, 2011, 74 pages.

Portrait des musiciens à l'heure du numérique, par Maya Bacache-Beauvallet, Marc Bourreau et François Moreau, 2011, 94 pages.

L'Épargnant dans un monde en crise. Ce qui a changé, par Luc Arrondel et André Masson, 2011, 112 pages.

Handicap et dépendance. Drames humains, enjeux politiques, par Florence Weber, 2011, 76 pages.

Les Banques centrales dans la tempête. Pour un nouveau mandat de stabilité financière, par Xavier Ragot, 2012, 80 pages.

L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie, par Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, 2012, 164 pages.

Faut-il abolir le cumul des mandats ?, par Laurent Bach, 2012, 126 pages.

Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements, par Jean-Olivier Hairault, 2012, 78 pages.

L'État-providence en Europe. Perormance et dumping *social*, par Mathieu Lefebvre et Pierre Pestieau, 80 pages, 2012.

Obésité. Santé publique et populisme alimentaire, par Fabrice Étilé, 2013, 124 pages.

La Discrimination à l'embauche sur le marché du travail français, par Nicolas Jacquemet et Anthony Edo, 2013, 78 pages.

Travailler pour être aidé ? L'emploi garanti en Inde, par Clément Imbert, 2013, 74 pages

Hommes/Femmes. Une impossible égalité professionnelle ?, par Dominique Meurs, 2014, 106 pages.

Le Fédéralisme en Russie ? Les leçons de l'expérience internationale, par Ekaterina Zhuravskaya, 2014, 68 pages.

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie France-Quercy
N° d'impression : *****
Dépôt légal : septembre 2014