

LES FONCTIONNAIRES SONT-ILS PRIVILÉGIÉS PAR RAPPORT AUX SALARIÉS DE DROIT PRIVÉ ?

Luc Rouban

Directeur de recherche au CNRS
Cevipof – Sciences Po

Le débat sur les privilèges des fonctionnaires alimente le discours populiste depuis la III^e République. Soulignant que les fonctionnaires et les salariés du privé, même s'ils exercent des tâches matérielles parfois semblables, appartiennent à des mondes du travail différents, Luc Rouban passe en revue les avantages supposés des fonctionnaires : garantie de l'emploi, rémunération, conditions de travail, retraite, avant de conclure que les comparaisons sont sans grand intérêt et que la question est plutôt de savoir comment maintenir la qualité du service public et celle du recrutement de ses agents.

C. F.

L'un des thèmes préférés du discours populiste⁽¹⁾ depuis les débuts de la République, et qui ressurgit lors de chaque crise économique, en 1885 comme en 1930 ou en 2008, est bien celui des privilèges que les fonctionnaires auraient au regard des salariés du secteur privé. Selon ce discours, à côté des élus, tous corrompus, figurent les fonctionnaires, dotés de privilèges insensés et odieux n'appelant que le mépris du peuple qui sait ce qu'est le vrai travail et d'avoir un patron. Cette stigmatisation sociale recouvre en fait deux registres : d'une part, le fonctionnaire est l'image de l'autorité et du pouvoir. Il en a délégation, de près ou de loin. Il n'est donc pas un salarié comme les autres, mais devrait l'être ; d'autre part, le fonctionnaire est diplômé, ne se confronte pas avec le travail physique et

donc n'appartient pas au monde des travailleurs mais à celui des « privilégiés », catégorie à l'extension infinie puisqu'un privilège peut toujours en cacher un autre.

Le classement social des fonctionnaires

On retrouve ici les deux argumentaires principaux qui vont alimenter depuis le XIX^e siècle le débat sur le fonctionnaire. Tout d'abord, la proximité avec le pouvoir en fait un « faux » salarié. La relation d'emploi avec l'État (puis les collectivités locales), après avoir relevé de la domesticité ou du clientélisme sous l'Ancien Régime, oscille en permanence, sous les régimes démocratiques, entre le droit privé – revendiqué par les syndicats avant 1946 pour lutter contre l'État-patron – et le droit public – développé notamment par la jurisprudence pour doter l'État d'une administration cohérente et professionnalisée. Ensuite, l'accroissement

(1) Rappelons que le populisme repose à la fois sur la critique sociale des élites et de leur recrutement, sur la dénonciation de la démocratie représentative placée entre les mains d'une oligarchie et sur l'anti-scientificité : le peuple sait ce qui est bon pour lui.

numérique des fonctionnaires, dès avant 1914 et au moment où s'établit le régime républicain, pose la question de savoir comment identifier cette masse de travailleurs qui sont de plus en plus diplômés mais faiblement dotés en ressources économiques, que l'on ne peut classer parmi les prolétaires (ce qui nourrit jusqu'en 1927 les réticences les plus fortes de la CGT à l'égard de la Fédération générale des fonctionnaires), mais qui sont dans leur immense majorité, à l'exception des membres des grands corps, étrangers aux classes dominantes. En d'autres termes, et le débat n'est toujours pas clos au XXI^e siècle, on ne sait pas comment situer socialement les fonctionnaires, pour autant qu'on puisse en parler globalement : membres des couches moyennes diplômées, de la « *service class* » dans les termes de la sociologie anglo-saxonne, c'est-à-dire de métiers de service, ils fournissent aussi, dans leurs strates supérieures, une grande partie des élites politiques et même économiques. Ils se séparent des salariés du privé par le fait qu'ils participent de près ou de loin au politique puisqu'ils sont, par définition, les agents des autorités publiques.

Les fonctionnaires sont-ils des salariés ordinaires ?

Derrière la pauvreté de ses rengaines, le débat sur les privilèges pose ici une question intelligente : peut-on trouver l'équivalent des métiers du public dans les métiers du privé ? Autrement dit, peut-on convertir les fonctionnaires en salariés du privé ? Le thème du « privilège » suppose que oui : comment justifier la garantie de l'emploi puisqu'ils font la même chose que des salariés pouvant être victimes du chômage ? Le problème tient à ce que les métiers ne se définissent pas uniquement à partir d'une liste de tâches matérielles ou à partir de l'existence d'une hiérarchie mais aussi à partir d'un environnement de travail. Le policier fait matériellement le même travail que le détective privé mais ce dernier n'a pas de pouvoir d'officier de police judiciaire, ne participe pas à l'exercice de la justice et ne peut exercer de violence légitime au nom de l'État de droit. En dehors des domaines régaliens, la marge est plus étroite mais elle existe toujours : les services sociaux n'ont pas le choix de leurs usagers, les enseignants du public n'ont pas le choix de leurs élèves, les services techniques des collectivités locales n'ont pas le choix de leurs fournisseurs car il faut respecter les règles des marchés publics. En aucun cas, le service

rendu ne peut être modulé en fonction de la situation financière de l'usager. La responsabilité administrative, en cas de faute de service, ne se réduit pas à des dédommagements car elle se traduit souvent, lorsque le dommage est d'une certaine ampleur, en responsabilité politique, comme viennent en témoigner les affaires liées à la santé publique.

En bref, trois différences séparent le travail du fonctionnaire de celui du salarié de droit privé : l'usager n'est pas un client et, fût-il misérable, on doit lui offrir le service auquel il a droit ; la relation d'emploi n'a pas pour légitimité le profit mais l'échange politique qui s'effectue en amont dans le vote des lois et du budget ou dans les choix programmatiques réalisés par les élus ; le résultat du travail est très difficilement individualisable dans la fonction publique car ce travail est le produit d'un nombre important d'interrelations avec d'autres agents et services et s'inscrit dans des normes d'évaluation politique sanctionnées par des votes⁽²⁾.

C'est à partir de ces considérations que l'on peut débattre sérieusement des avantages éventuels des fonctionnaires, supposés ici être des titulaires – ce qui n'est pas le cas de 15 % des agents de la fonction publique d'État (FPE) comme de 48 % des effectifs des établissements publics administratifs (EPA), de 17 % des agents de la fonction publique hospitalière (FPH) et de 20 % de ceux de la fonction publique territoriale (FPT).

La garantie de l'emploi

La garantie de l'emploi reste le cœur du débat sur les privilèges⁽³⁾. Il faut rappeler que cette garantie est née historiquement (elle apparaît dès le XVI^e siècle afin de garantir les offices achetés par les titulaires de charges) de deux considérations : d'une part, protéger les fonctionnaires des interventions du politique afin d'assurer aux sujets puis aux citoyens l'effectivité de l'État de droit ; d'autre part, exprimer la permanence de l'autorité publique quel qu'en soit le titulaire, ce qui est bien utile lorsque le pouvoir politique est instable. Cette garantie signifie, en France comme dans tous les pays européens, qu'un fonctionnaire ne peut être

(2) Pour une discussion plus approfondie, cf. Rouban L. (2014), *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française, coll. « Les Études de la Documentation française ».

(3) Sur le recrutement des fonctionnaires et la garantie de l'emploi, voir dans ce même numéro l'article d'Olivier Quéré, p. 00.

licencié par son supérieur hiérarchique pour réaliser des économies budgétaires ou pour des raisons personnelles. En revanche, l'emploi du fonctionnaire, supposé permanent, peut être supprimé par une loi moyennant un dédommagement ou un reclassement sur un emploi contractuel (ce qui s'est souvent produit dans les États européens dans les années 1990, au nom de la nouvelle gestion publique, ou après la crise économique récente). La garantie de l'emploi protège l'agent du chômage tant que la loi de finances n'en décide pas autrement. La question reste donc politique. Enfin, il ne faut pas oublier que cette protection s'accompagne d'obligations parfois très strictes concernant la mobilité géographique ou la liberté d'expression⁽⁴⁾.

La rémunération des fonctionnaires

La rémunération des fonctionnaires est souvent considérée comme supérieure à celle des salariés du privé. Une fois de plus, il faut savoir de quoi on parle. Le salaire annuel net moyen en 2011⁽⁵⁾ était de 2 434 euros dans la FPE, de 1 823 euros dans la FPT et de 2 208 euros dans la FPH contre 2 130 euros dans le secteur privé (tableau 1). Comme on le voit, le privilège moyen des fonctionnaires est maigre et ces données témoignent de l'absurdité à raisonner en moyennes puisque la répartition socioprofessionnelle entre les trois fonctions publiques et le secteur privé est différente. Par exemple, la FPE comporte environ 53 % de cadres (en incorporant les enseignants) contre 17 % environ dans le secteur privé. En revanche, la FPT en comporte 9 % et la FPH environ 29 %, cette répartition suivant le degré de qualification des métiers exercés dans chaque secteur. Encore faut-il distinguer

les titulaires des non-titulaires, puisque le salaire moyen dans la FPE est de 2 586 euros pour les premiers et de 1 989 euros pour les seconds. Si l'on raisonne plus particulièrement par catégories INSEE, pour autant qu'elles puissent être comparables étant donné que la catégorie « ouvrier » a presque disparu dans la fonction publique, on voit que les « employés et ouvriers » touchaient en moyenne mensuelle nette 1 903 euros dans la FPE, 1 609 euros dans la FPT et 1 656 euros dans la FPH contre 1 596 euros dans le secteur privé. Dans la catégorie des « cadres », ce salaire était de 3 042 euros dans la FPE, de 3 204 euros dans la FPT (plus élevé que dans la FPE car il n'y a pas d'enseignants) et de 4 527 euros dans la FPH (étant donné la présence de spécialistes) contre 3 988 euros dans le privé, avec un écart-type bien plus important étant donné la variété des types et tailles d'entreprises. On ajoutera que si les salaires des cadres dirigeants du secteur privé n'étaient pas convoités, on n'observerait pas en 2014 la permanence du « pantouflage » qui conduit 17 % en moyenne des énarques mais 39 % des membres de l'Inspection des Finances à partir travailler dans des entreprises privées. Globalement, la fonction publique n'est donc avantagée par rapport au secteur privé que dans les emplois les plus modestes. En 2013, le traitement minimum net de la fonction publique était de 1 192 euros contre 1 120 euros pour le SMIC dans le privé. Néanmoins, et cette nuance a tout son poids, il faut encore pouvoir y entrer, car on comptait en 2011 environ 18 candidats pour un poste aux concours externes de catégorie C. Ces candidats sont de plus en plus surdiplômés puisque 20 % avaient au moins le niveau baccalauréat alors que ces postes sont juridiquement ouverts soit aux titulaires du brevet soit n'exigent aucune condition de diplôme.

Tableau 1. Les rémunérations public/privé : quelques chiffres

	FPE	FPT	FPH	Secteur privé
Salaire mensuel net moyen (en euros)	2434	1823	2208	2130
Proportion de cadres (en %)	53	9	29	17
Salaire mensuel net moyen des cadres	3042	3204	4527	3988
Salaire mensuel net moyen des employés et ouvriers	1903	1609	1656	1596

Source : DGAFP (2013), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique.

(4) En témoigne par exemple l'arrêt *Affaire Matelly c. France* du 2 octobre 2014, où la Cour européenne des droits de l'homme condamne la France pour son interdiction des syndicats dans l'armée.

(5) Derniers chiffres disponibles, voir DGAFP (2013), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris, La Documentation française.

Le salaire en tant que tel ne dit rien cependant de la rémunération globale. Au sein de chaque catégorie professionnelle, les moyennes recouvrent encore des variations très importantes dues à plusieurs facteurs : l'âge et donc l'ancienneté, le jeu des primes, très différentes selon les secteurs (9 % du salaire brut pour les

enseignants – la moitié de la FPE – mais 45 % pour les personnels de direction des ministères), le temps plein ou le temps partiel – ce dernier concerne surtout les femmes, notamment dans la FPT et la FPH (25 % des femmes titulaires). La proportion d'agents à temps partiel vient d'ailleurs brouiller toutes les comparaisons internationales sur le temps de travail des fonctionnaires.

Le débat se complique encore si l'on prend en considération le pouvoir d'achat et le déroulement de carrière. Sur le premier point, les moyennes cachent encore des disparités flagrantes car si le point d'indice est gelé depuis 2010 et si les fonctionnaires ont vu leur salaire baisser de 0,8 % entre 2011 et 2012, il faut tenir compte des augmentations salariales individuelles dues soit à l'effet mécanique de l'avancement (le « glissement-vieillesse-technicité -GVT »), soit à des « repyramidages » indiciaires liés notamment aux fusions de corps ou à des revalorisations sectorielles. La comparaison avec le privé est généralement limitée à l'avantage qu'offre l'avancement à l'ancienneté mais celui-ci ne joue que sur une plage étroite et les avancements de grade ou les changements de corps sont bien plus difficiles. Sur le second point, il faut reconnaître également qu'il est totalement impossible de comparer les carrières de la fonction publique à celles du secteur privé, même à niveau égal, étant donné les différences de mobilité inter et intra-sectorielles entre les deux univers.

Les conditions de travail

Les études menées sur la vie au travail des fonctionnaires montrent que l'intensification des rythmes, généralement liée à l'informatique et aux demandes de la hiérarchie, a touché de la même façon les administrations et les entreprises⁽⁶⁾. Les conditions de travail des fonctionnaires se sont également dégradées depuis vingt ans : multiplication des agressions dans les hôpitaux publics, dans les services sociaux, dans l'enseignement, violences verbales des usagers, multiplication des suicides notamment dans la police nationale, tensions professionnelles fortes nées des fusions de services ou de la réduction des effectifs.

D'après l'enquête SUMER 2010 de la DARES⁽⁷⁾, si 44 % des salariés déclarent avoir des difficultés pour « exercer correctement leur travail », du fait d'un manque de moyens, d'effectifs ou de formation, cette proportion monte à 63 % dans la police ou la défense nationale, à 57 % chez les pompiers et les aides-soignants. De même, les fonctionnaires sont bien plus exposés aux agressions verbales ou physiques que les salariés du privé puisque 25 % des employés de l'administration, 45 % des infirmiers et 48 % des fonctionnaires de police ou des pompiers déclarent avoir fait l'objet d'au moins une agression verbale durant l'année écoulée alors que cette proportion n'est que de 15 % chez l'ensemble des salariés. À eux seuls, les fonctionnaires constituent 36 % des salariés qui ont fait usage de leur droit de retrait à la suite d'une agression physique. Le 16 juillet 2014, dans un arrêt *Mme A.*, le Conseil d'État a reconnu qu'un suicide ou une tentative de suicide d'un fonctionnaire sur son lieu de travail devait être considéré comme un accident de service dès lors que rien ne permettait de conclure à un acte détachable du service. La question du harcèlement au travail est devenue centrale dans la fonction publique alors qu'elle avait été soulevée bien plus tôt dans le secteur privé. Le 22 octobre 2013, un protocole d'accord sur la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique a été signé entre le gouvernement et la majorité des syndicats. Sur ce terrain, la vision courtelinesque du fonctionnaire semble donc bien dépassée.

La question de l'absentéisme au travail, en revanche, constitue l'un des points opaques des administrations publiques puisque le suivi statistique, qui s'opère selon des normes différentes d'une fonction publique à l'autre (sources disparates, calendriers décalés, etc.), est pauvre et ne donne que des informations sur les causes des absences (maladie, accidents professionnels, etc.) sur la base du nombre de personnes absentes lors d'un jour test mais ne permet pas de comptabiliser le nombre de jours moyen d'absence au travail des agents alors que l'absentéisme dans le secteur privé est constitué du rapport entre le nombre de jours d'absence et le nombre théorique de journées de travail. Au total, on

(6) Guillemot D. (2011), « Travail dans le public et le privé : une intensification parallèle », *Travail et Emploi* n° 128, oct.-déc. 2011, p. 23-40.

(7) DARES (2014), Des risques professionnels contrastés selon les métiers, *DARES Analyses* n° 39, mai 2014. L'enquête Surveillance médicale des risques professionnels (SUMER) couvre les trois fonctions publiques mais une partie seulement de la FPE puisque les enseignants et les ministères sociaux n'y figurent pas. On peut penser que s'ils y figuraient, les résultats seraient encore pis.

sait que la proportion d'agents absents dans la FPE (hors congés ou RTT) était de 8,2 % hors Éducation nationale en 2010, mais on n'a pas de moyen de la comparer ni à celle de la FPT ou de la FPH ni à celle du secteur privé. Une évaluation a pu être faite par un rapport établi par l'Assemblée nationale⁽⁸⁾ en 2009 qui donnerait, sans garantie de fiabilité, un absentéisme pour raisons de santé de 7,3 % dans la FPE, de 11,3 % dans la FPT et de 11 % dans la FPH contre 5,5 % dans le secteur privé. Le flou des chiffres et l'incapacité où l'on est de mener des comparaisons avec le secteur privé permettent de comprendre pourquoi l'instauration en 2012 puis la suppression en 2013 du « jour de carence »⁽⁹⁾ dans la fonction publique a soulevé des polémiques qui ne reposaient sur aucune information sérieuse.

La retraite

La réforme de la retraite des fonctionnaires est un serpent de mer qui se nourrit lui aussi d'une comparaison assez factice avec le secteur privé. Il est vrai que les fonctionnaires sont favorisés dans la mesure où l'assiette de leur retraite est assise sur le traitement des six derniers mois contre le salaire des vingt-cinq meilleures années dans le privé. Il est également vrai que le taux de cotisation est plus faible dans la fonction publique que dans le privé mais il fait l'objet d'une politique de convergence qui va le mener à 10,55 % en 2020. Le Premier ministre a confirmé par ailleurs en août 2013 que la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein serait relevée pour tous d'un trimestre tous les trois ans à partir de 2020, ce qui aboutira à une durée de cotisation de 43 ans en 2035. Cela étant, le débat sur le privilège des fonctionnaires doit tenir compte d'autres éléments :

(8) Warsmann J.-L. (2009), *Rapport d'information* n° 1978, Assemblée nationale.

(9) Réforme consistant à ne pas rémunérer la première journée d'un arrêt maladie ordinaire (à ne pas confondre avec les congés de longue maladie soumis à une stricte surveillance médicale) afin de lutter contre des absences illégitimes en prétextant un problème de santé. Les agents sont néanmoins tenus de fournir désormais des certificats médicaux dans les 48 heures. Alors que les fonctionnaires sont rémunérés à taux plein pendant une durée de trois mois en cas d'arrêt-maladie, les salariés du privé doivent attendre un délai de carence de trois jours avant de toucher des indemnités compensatoires de la part des organismes de sécurité sociale et de leur employeur, ces indemnités étant liées à leur ancienneté mais aussi aux conventions collectives. Néanmoins, 65 % des salariés du privé bénéficient de prestations complémentaires versées par les mutuelles qui couvrent la période de carence.



- aligner les salariés du privé sur les fonctionnaires serait leur nuire puisque les meilleurs salaires sont touchés dans le privé entre 40 et 50 ans. Au-delà, les revenus moyens baissent étant donné le chômage des seniors ; inversement, aligner les fonctionnaires sur les salariés du privé privilégierait les hauts fonctionnaires qui entrent très tôt à des niveaux indiciaires élevés au détriment des agents modestes qui font leur carrière au mérite en passant des concours internes ;

- les primes sont exclues de l'assiette de la retraite des fonctionnaires, alors même qu'elles occupent une part grandissante de la rémunération totale des agents. Un régime complémentaire par capitalisation a été mis en place en 2005 mais dans la limite de 20 % du traitement de base. Il est vrai que les fonctionnaires peuvent également cotiser à un régime complémentaire dans les limites d'un plafond défiscalisé (par exemple à la Préfon), mais le rendement de ces retraites complémentaires comparé à celui des assurances-vie est fort discuté alors même que leurs contraintes sont plus fortes (sortie uniquement en rente à l'âge de la retraite, pas de succession possible défiscalisée sur le capital) ;

- les retraites des trois fonctions publiques sont déséquilibrées et vont coûter de plus en plus cher. La masse des pensions, qui dépend de scénarios prospectifs complexes, devrait passer de 46,5 milliards d'euros en 2011 à 57,5 milliards en 2030. Dans la FPE, le rapport démographique, qui était de 0,97 retraité par

cotisant en 2011, va passer à 1,37 en 2040⁽¹⁰⁾. Ces données sont irrémédiables car elles résultent de l'évolution démographique et du freinage des recrutements.



Le débat sur les privilèges des fonctionnaires se nourrit à satiété d'à-peu-près et d'informations tronquées. Fonctionnaires et salariés du privé appartiennent à des mondes du travail différents même si les tâches matérielles peuvent se ressembler. L'ensemble des données dont on dispose montre que la comparaison est donc très généralement sans intérêt, sauf à reproduire les incessantes polémiques des officines populistes. Il faut également bien comprendre que l'on peut évidemment faire passer bon nombre de fonctionnaires sur des contrats de droit privé, mais cela ne voudra pas dire que les contraintes des métiers vont disparaître ni que les conventions collectives seront moins favorables que des statuts corporatistes, ni que les conflits du travail vont diminuer (l'exemple d'Air France en septembre 2014 est édifiant), ni que les usagers qui

votent vont se transformer en clients fortunés. Cela ne permettra pas non plus de diminuer automatiquement le nombre des fonctionnaires, ou d'améliorer la gestion des ressources humaines ou de réduire le coût budgétaire. Ce sera même le contraire car il faudra s'aligner sur les salaires du marché du travail si l'on veut recruter ou retenir de bons agents. Déjà, la pénurie se fait sentir dans le recrutement des techniciens ou des enseignants des disciplines scientifiques. La question d'avenir est de savoir comment maintenir la qualité du service public et comment attirer les meilleurs étudiants dans des métiers souvent exigeants et qui n'enrichissent pas.

BIBLIOGRAPHIE

(10) Conseil d'orientation des retraites (COR) (2013), *Perspectives 2020, 2040 et 2060. Le régime de retraite de la fonction publique d'État*, 11^e rapport du COR, Paris, La Documentation française.

- DGAFP (2013), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres*, Paris, La Documentation française.
- Rouban L. (2014), *La fonction publique en débat*, Paris, La Documentation française, coll. « Les Études de la Documentation française ».