

CHAPITRE II

JALOUX DU FACTEUR. UN STATUT DE PRIVILÉGIÉS ?

Les fonctionnaires, des privilégiés coûteux : l'idée n'est pas nouvelle. Journalistes, politiciens et romanciers inventent au XIX^e siècle les formules qui sont des clichés d'aujourd'hui. Vers 1850, tant le socialiste Pierre-Joseph Proudhon que le libéral Frédéric Bastiat – parmi bien d'autres – dénoncent le « fonctionnarisme » comme un parasitisme. Et **des journalistes qualifient le baron Charles Dupin, qui cumule les postes officiels, d'« idéal du budgétivore », de « fonctionnaire carnassier », d'exemple de « ventrigoululisme »**. Ventrigoululisme, ça ne se dit plus trop ; mais « fonctionnaires budgétivores » et « administrations dépendantes », on continue à l'entendre.

Derrière ces mots, qui continuent de faire mal à ceux des agents publics qui doivent se débattre avec des petits salaires, des vieux ordinateurs ou des camionnettes souffreteuses, il y a en réalité des critiques aussi diverses que le sont les personnes qui rendent les services publics – et qui sont loin d'être toutes fonctionnaires... Le baron Dupin, c'était plutôt la version XIX^e siècle de la noblesse managériale publique-privée : celui qui va de poste en poste pour dire aux autres comment travailler, et qui cumule en passant les rémunérations. Pas grand-chose en commun avec les facteurs de l'époque, ni d'aujourd'hui. Desproges et Coluche, dans leurs sketches, ne se moquent pas des Dupin de leur époque, mais des employés des guichets : peu payés, peu considérés, mais qui sont en position d'imposer un petit pouvoir à une grande partie des usagers. Enfin, Proudhon, lui, se méfiait du pouvoir de l'État en général ; et cela d'autant plus qu'à son époque la fonction publique était une organisation très hiérarchique. C'est la tête de cette hiérarchie qu'il visait avant tout. **Les fonctionnaires n'étaient pas censés bouger un orteil sans l'approbation de leurs chefs, eux-mêmes soumis au roi, au président ou à l'empereur du moment.** Ils travaillaient sous la menace d'un licenciement ou une mutation autoritaire : après les chan-



gements de régime, mais aussi lorsque le chef voulait promouvoir un de ses neveux à la place d'un autre employé.

On n'en est plus tout à fait là. **Aujourd'hui, les fonctionnaires sont moins à la botte de leurs supérieurs, grâce au « statut »**, cette chose au nom austère, rigide, ancien. Un statut que les agents publics qui ne sont pas fonctionnaires envie souvent. Pourquoi ce statut, comment faisait-on avant, comment fait-on encore sans, et qui sont vraiment les fonctionnaires ? C'est ce que nous allons voir maintenant.

TROP GROSSE, LA FONCTION PUBLIQUE ?

Inspiré de travaux d'Émilien Ruiz.

«Ce que nous voulons avant tout, c'est construire le service public de demain, plus moderne, plus proche des citoyens [...]. Pour cela, il faut réduire le poids de la fonction publique, avec un objectif : moins d'emplois publics mais plus de service public. À travers cette ambitieuse réforme, nous voulons des fonctionnaires plus heureux à leur poste et mieux payés.»

«Nous croyons même qu'il serait possible d'établir une juste et suffisante rémunération de tous les emplois sans grever l'État. On atteindrait ce résultat en réduisant le nombre des fonctionnaires. [...] On pourrait aussi, dans beaucoup de branches du service public, simplifier les formes, et supprimer des rouages qui occupent un personnel considérable.»

De quand datent ces citations ? Le style est une indication, bien sûr. Et si on vous dit que, dans la coupe de la première, il y a le mot « numérique », vous n'allez pas la placer en 1845. Qui est, oui, la date de la seconde citation. Celle-ci est tirée d'un livre d'Alexandre-François Vivien, un ancien préfet de police de Paris qui a réprimé des émeutes républicaines, un ancien ministre aussi, député du centre gauche de l'époque (monarchiste, mais pas opposé à toutes les libertés) et conseiller d'État*. La première citation date de 2017 : elle est extraite d'une présentation du projet présidentiel des Républicains, dans *Le Point*, par Éric Woerth (voir «Petits meurtres entre amis»). Sciences Po-HEC, consultant*, le jeune Éric Woerth a travaillé aussi bien à réduire les impôts d'Elton John qu'à vérifier l'« efficacité » de collectivités locales*. Parallèlement, il a commencé une carrière politique qui l'a mené, en 2004-2005 puis entre 2007 et 2010, à être secrétaire d'État puis ministre chargé notamment de la Fonction publique et de la « Réforme de l'État ». **De l'un des premiers théoriciens de l'administration et du service public à un meneur de leur « modernisation », le discours est le même : il faut évidemment réduire le nombre de fonctionnaires ; et évidemment, cela ne va nuire ni aux services publics, ni aux usagers, ni aux fonctionnaires eux-mêmes.** Au contraire, c'est le moyen d'enfin les payer à leur juste valeur !

Une idée tellement évidente qu'on se demande pourquoi il faut la répéter cent soixante-dix ans plus tard. Ce Vivien devait être trop en avance sur son temps, un pionnier isolé sans doute ? En fait... pas vraiment. On peut lister des dizaines d'autres citations presque identiques. En 1946, la direction du Budget au ministère des Finances présente la

baisse des effectifs comme « non seulement souhaitable », mais indispensable à l'« amélioration du sort des agents des services publics ». Il n'y en a pas beaucoup avant Vivien, mais depuis le milieu du XIX^e siècle, des avocats aux consultants* en passant par les journalistes et beaucoup de hauts fonctionnaires, l'évidence est partagée. Il y a trop de fonctionnaires, mais pas trop de services publics ; trop de fonctionnaires inutiles, mais quand on s'en sera débarrassés, on récompensera ceux qui rendent vraiment service. Une partie de la gauche et des syndicats de fonctionnaires ont parfois employé le même langage, qui ne parle que des fonctionnaires que tout le monde imagine comme inutiles : ceux qui ne produisent que des formulaires incompréhensibles dans le confort de leur bureau. Selon la période et les préférences politiques, l'évidence partagée variait légèrement : trop de femmes dans la fonction publique, de Juifs, de fonctionnaires nommés par Vichy, de juges (selon Vivien, ancien avocat et procureur), d'énarques*, ou au contraire d'« ouvriers d'État » fabriquant obus ou cigarettes sans avoir passé de concours (voir l'encadré « Quand le service public lavait plus blanc ») ; en tout cas, la suppression de leurs postes serait la source magique d'économies infinies.

Sauf que ça n'a jamais marché. En fait, c'est très difficile de diminuer le nombre de fonctionnaires, même quand on ne les aime pas du tout. Au XIX^e siècle, les employés des impôts et des douanes étaient particulièrement impopulaires. À la demande des députés, le ministère des Finances en a réduit petit à petit le nombre. Mais comme, dans le même temps, la majorité des députés – comme des ministres et des chefs d'entreprise – tendaient à penser que tout le monde doit pouvoir recevoir du courrier et envoyer ses enfants à l'école, les recrutements de facteurs et d'instituteurs ont largement plus que compensé les non-remplacements d'employés des Finances. Petit saut dans le temps : entre 1938 et 1948, sous des gouvernements aux couleurs politiques pour le moins contradictoires, les commissions d'amaigrissement de la fonction publique se sont pourtant succédées. La presse, mais aussi les ministres de l'époque eux-mêmes, les ont surnommées « comité de la hache » puis « commission de la guillotine ». Pourtant, le nombre de fonctionnaires a continué d'augmenter – et celui des précaires du service public a explosé. En effet, **si le nombre de fonctionnaires a augmenté, ce n'est pas parce que l'État est de plus en plus bureaucratique ou que leurs syndicats sont de plus en plus puissants. C'est parce que de plus en plus de services ont été reconnus comme nécessaires**, par des conseils municipaux, des parlementaires, puis des gouvernements, et n'ont plus été délégués à des associations (voir « Des entreprises aux

enfants pauvres ») ; **c'est parce qu'il existe maintenant des musées, des collèges, des Ehpad, des hôpitaux, des piscines publiques. C'est l'histoire du xx^e siècle.**

Et aujourd'hui, en ces temps néolibéraux ? Eh bien le nombre de fonctionnaires n'augmente plus en France. Mais il n'est pas certain du tout qu'il baisse. Parce que tout le monde a toujours besoin des services publics, et que peu d'entre eux ont (pour l'instant) été complètement remis à des organisations privées : par exemple, on délègue le nettoyage des écoles au privé, mais pas l'ensemble de l'enseignement. Un peu aussi parce que la mise en œuvre des réformes managériales engendre des embauches : de spécialistes du contrôle du travail des autres, de personnes chargées de gérer les contrats avec les entreprises qui nettoient les collèges et les prisons, ou encore... de spécialistes de l'embauche de précaires.

Une France fonctionnariste ? Tout dépend qui on compte

On croit souvent que la France est de toute éternité plus « fonctionnariste » que les autres pays. Un paradis des fonctionnaires, le pays du formulaire, et aussi celui des syndicalistes triomphants, qui contrôlent tout et empêchent les gouvernements de « dégraisser le mammoth » (ce qui est super fort, vu que moins de 20 % des agents du secteur public sont syndiqués).

C'est vrai qu'en France, jusqu'ici, il n'y a jamais eu de baisse du nombre total de fonctionnaires ; alors que cela s'est produit en Suède, au Danemark, au Canada, ou encore au Royaume-Uni (sous Margaret Thatcher), quand leurs gouvernements ont mené des luttes particulièrement agressives contre leurs fonctions publiques. Mais ces baisses n'ont été que provisoires et, dans tous ces pays, la part de fonctionnaires dans le nombre d'emplois total était en 2015 *plus élevée* qu'en France. En effet, d'une part des alternances ont amené d'autres politiques et, d'autre part, des gouvernements de toutes les couleurs politiques ont dû constater que, pour tenir leurs promesses, ils avaient besoin de fonctionnaires. Même en France, en 2018, et bien que tous les gouvernements, depuis des années, aient annoncé que leur objectif était de ne pas augmenter le nombre de fonctionnaires, les ministères en ont employé légèrement plus que l'année précédente, du fait de hausses nécessaires dans l'Éducation nationale, l'Enseignement supérieur et la Recherche, l'Intérieur et la Justice.

Que révèle exactement cette part de fonctionnaires ? Ce n'est pas une mesure de ce que les services publics coûtent en impôts, ni de leur présence auprès de la population.

En effet, beaucoup de personnes qui rendent des services publics sont payées par de l'argent public, mais sans avoir le statut de fonctionnaires. C'est par exemple le cas du personnel des hôpitaux publics en Allemagne, mais pas en France. En France, on a vu que beaucoup de services publics « sociaux » sont encore délégués à des associations, subventionnées par l'État ou des collectivités *. Par exemple, les médecins des CMPP (centres médico-psycho-pédagogiques, des structures pysys pour enfants et ados) sont le plus souvent employés par des associations. Si on prend tout cela en compte pour savoir qui travaille dans des services publics au sens large, il faut additionner, quel que soit leur statut, les nombres de salariés des administrations publiques et de la partie non marchande de la santé et de l'éducation. Dans ce cas (et si on prend aussi en compte le nombre d'habitants), la France est au même niveau que l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis. Dans ces trois pays, il y a en gros la même part d'agents publics, mais ils sont moins souvent fonctionnaires qu'en France – plus souvent employés par des associations, ou précaires. En Scandinavie, en revanche, le nombre des agents publics et celui des fonctionnaires, pour 1 000 habitants, sont plus élevés qu'en France.

Bref, un nombre de fonctionnaires n'a pas de sens en soi. Il faut savoir ce qu'on veut en faire : parler d'argent, de statuts ou de services rendus.

Il y a donc un lien entre le développement des services publics et celui du nombre de fonctionnaires, mais c'est un lien compliqué, toujours remis en cause. En fait, **connaître le nombre de fonctionnaires ou, surtout, celui des agents publics est très compliqué parce que les frontières de ces catégories n'ont pas cessé de bouger.** On sait en gros combien il y a de fonctionnaires aujourd'hui, parce que leur statut, on va le voir, est très particulier. Mais même les juristes spécialisés ne savent pas toujours dire qui est agent public et qui ne l'est pas – il a fallu de nombreuses heures de travail d'avocats et de conseillers d'État*, par exemple, pour décider, dans les années 1990, si monsieur Berkani, qui était employé comme « aide de cuisine » contractuel pour faire la plonge dans un restaurant universitaire de Lyon, pourrait aller aux prud'hommes* ou non...

LEXIQUE **Agents publics :** personnes payées sur des budgets publics pour remplir un service public. Certaines ont le statut de fonctionnaires, d'autres sont employées par des ministères ou des collectivités, mais sont précaires. D'autres encore sont employées par des entreprises ou associations subventionnées par l'État. Les agents publics présentent des particularités communes, en dehors de l'origine de leur paye. Notamment, en cas de conflit avec leur employeur, ils vont au tribunal administratif plutôt qu'aux prud'hommes.

Selon la représentation traditionnelle véhiculée par la jurisprudence administrative [c'est-à-dire les décisions du Conseil d'État*], l'agent contractuel affecté à la plonge d'un CROUS est à l'énarque* ce que le pékinois est à l'épagneul (ou ce que la femme de 20 ans est à l'homme de 40 ans du point de vue de ce qui est supposé incarner l'essence du cadre supérieur d'entreprise).

Olivier Cayla, spécialiste de droit administratif, 1999.

On l'a vu dans la partie précédente, certains services publics sont concédés à des entreprises ou délégués à des associations, même si c'est à la demande ou sous le contrôle de l'État ou de collectivités locales*. Par ailleurs, **dans les bureaux de ministères, dans les régions municipales, dans les entreprises publiques comme la SNCF, ou encore dans les collèges et les hôpitaux, on trouve des personnes qui travaillent sous des statuts très variés.**

Tous ceux et celles qui remplissent des missions de service public ne sont pas fonctionnaires, ni même agents publics.

Beaucoup n'ont pas passé un concours, n'ont pas la sécurité de l'emploi, ni un régime spécial de retraite, ni l'obligation de se faire muter où leur ministère leur dit. Et ce n'est pas le fait de la « modernisation » néolibérale, même si elle change les équilibres. Le monde des services publics a toujours été une mosaïque de situations, dont bien peu relèvent du « privilège ».

Une petite visite s'impose, au plus près des agents : nous allons explorer ces différentes situations, en commençant par celle des fonctionnaires qui, eux, ont bien un « statut » particulier. Il ne date que de 1982, et les tentatives de le détricoter ont commencé dès sa mise en place. Pourquoi est-ce que tant de politiciens, de journalistes, de syndicalistes et d'autres en parlent, et pourquoi tant de Français croient-ils, depuis presque deux siècles, qu'il y a « trop de fonctionnaires » et qu'ils sont « privilégiés » ?

À LA BOTTE DE LEUR HIÉRARCHIE OU AU SERVICE DE TOUS : QUAND LE STATUT LIBÈRE

Les personnes qui parlent du « statut » de la fonction publique, que ce soit pour le déclarer vieillot, rigide et inutile ou pour le défendre, font souvent allusion à celui de 1946. Mais ce premier statut ne s'appliquait pas aux personnels des hôpitaux, ni aux salariés et salariées des communes, notamment ; il ne couvrait qu'une partie des métiers et situations qui sont aujourd'hui ceux des fonctionnaires. C'est « le statut » de 1983 qui unifie ce qu'on appelle depuis les « trois versants » de la fonction publique : la « fonction publique d'État » (les profs, les gendarmes, les employés des impôts, etc., payés sur le budget national), l'hospitalière, et la « territoriale » (les employées des crèches municipales, les personnes qui gèrent les allocations de dépendance, etc., payées sur les budgets des collectivités locales*) (voir l'encadré « Les trois versants »).

Le statut des fonctionnaires en France a été officialisé en deux temps, quand des communistes étaient ministres de la Fonction publique : Maurice Thorez en 1946, dans un gouvernement qui regroupait tous les courants de la Résistance, gaullistes inclus, et Anicet Le Pors en 1983, dans le gouvernement d'union de la gauche. Les défenseurs de ce statut, notamment les syndicats de fonctionnaires, insistent sur un des éléments qui le distinguent des lois équivalentes dans d'autres pays : il garantit aux fonctionnaires plusieurs formes d'indépendance par rapport à leur hiérarchie.

En 1979, le jeune député de droite Gérard Longuet profite d'une discussion sur le budget pour critiquer le statut des fonctionnaires. Mais qui est Longuet ? En 1973, il avait trouvé le temps de rédiger le premier programme économique du Front national alors qu'il étudiait encore à l'ENA ; quelques années après, il a choisi une étiquette moins radicale pour être élu. Il affirme critiquer ce statut pour prendre la défense des fonctionnaires, qui selon lui sont bloqués dans leur carrière par les « grilles indiciaires ». Quelle est sa solution à ce problème supposé ? Il veut réserver le statut de fonctionnaires aux plus hauts cadres – par exemple, les énarques* comme lui –, tandis que les autres personnels seraient recrutés comme dans le privé et que leurs salaires seraient fixés selon l'avis de leurs chefs. Il critique la « rigidité hiérarchique » du

LEXIQUE Grille indiciaire : grille de salaires fixée pour l'ensemble d'un grade ou d'une fonction, qui empêche l'individualisation de la paye selon l'évaluation par le chef.

statut et prétend qu'elle a été « conçue à l'origine par des enseignants qui avaient une conscience aiguë du système de castes – qu'ils ont recopié tout en étant progressistes ».

Comme Gérard Longuet n'est pas le seul à ne pas avoir les idées claires à ce sujet, une petite histoire du statut s'impose. Vous vous en doutiez, ses origines ne sont pas du côté des castes, en Inde. En réalité, et c'est plus étonnant, **le statut est une idée venue de la droite, qui voulait l'utiliser pour discipliner les fonctionnaires. Évidemment, quand elle a été reprise par la gauche, c'était dans un but bien différent.** Il est important de le savoir pour expliquer ce qui est en jeu aujourd'hui. **Le problème n'est pas le Statut avec un grand S, mais des valeurs essentielles et à l'application très concrète, que le statut de 1983 garantit : des formes d'indépendance vis-à-vis des petits et grands chefs, la possibilité de se projeter dans l'avenir et des perspectives d'ascension sociale.**

Faire l'histoire du statut, c'est aussi se demander comment on faisait avant. Après tout, il y avait des fonctionnaires bien avant 1946 ! En fait, il s'avère que **ce que proposait Gérard Longuet, et qui est encore présenté comme le summum de la « modernisation », c'est en gros ce qui se faisait au XIX^e siècle...**

AUX ORIGINES DE LA FONCTION PUBLIQUE : HIÉRARCHIE, PRÉCARITÉ ET PISTON

*Inspiré de travaux de Françoise Dreyfus
et Maurizio Gribaudo.*

Qui dit « fonctionnaire » n'a pas toujours dit « concours » et encore moins « statut ». L'empereur Napoléon I^{er} est souvent présenté comme l'homme qui a instauré la bureaucratie et la centralisation en France, en particulier en envoyant des préfets dans chaque département, pour y faire appliquer les décisions prises dans les ministères parisiens – par exemple, pour imposer la pratique du français plutôt que des langues régionales. Mais les moyens alloués n'étaient pas du tout au niveau de ces intentions.

À l'époque de Napoléon I^{er}, dans les années 1800 et jusqu'aux années 1860, il y avait un très petit nombre de fonctionnaires, surtout si on exclut les soldats, les officiers et les douaniers (bien plus nombreux qu'aujourd'hui par rapport à la population française). La police et la gendarmerie étaient loin de couvrir tout le territoire, l'État et les collectivités locales*

intervenait peu dans les politiques sociales et surtout n'employaient à peu près personne pour cela, et les fonctionnaires paperassiers, même s'ils faisaient déjà l'objet de caricatures et de dénonciations, étaient vraiment peu nombreux. D'après les chiffres publiés à l'époque, alors qu'on recensait 37 millions d'habitants en métropole (contre 67 millions aujourd'hui), il n'y avait que quelques centaines de fonctionnaires dans les bureaux centraux à Paris des ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Justice, et environ 2 000 au ministère des Finances – qui n'était pas encore à Bercy mais déjà le plus puissant.

Cela dit, ces chiffres sont un peu trompeurs : seuls les hommes assez haut placés dans la hiérarchie des bureaux étaient appelés « fonctionnaires » au XIX^e siècle. Leurs secrétaires et autres subordonnés étaient appelés « employés », et personne ne se préoccupait vraiment de leur nombre. Ils n'étaient pas payés par l'État, avec un salaire lié à un grade. Ça, c'était réservé aux chefs. **Les « employés » étaient payés par leurs chefs, sur le salaire de ces chefs** – un peu comme les assistants parlementaires aujourd'hui. Il s'agissait de positions précaires, que des jeunes bourgeois acceptaient pour se faire des relations, qui leur permettraient d'obtenir ensuite un poste plus intéressant.

En effet, avant la toute fin du XIX^e siècle, **on n'entrait pas dans la fonction publique par concours, mais par recommandation**. Par exemple, personne ne connaît aujourd'hui François Chabanel et il n'était pas plus connu de son vivant, mais il a fait une belle carrière dans les bureaux du ministère de l'Intérieur. En 1874, il bénéficie à ce titre d'une retraite, qui est alors une invention récente. Il écrit au ministre de l'Agriculture et du Commerce pour que son fils Émile, âgé de 25 ans, devienne à son tour fonctionnaire :

Monsieur le Ministre,
Permettez-moi d'appeler votre bon souvenir sur le temps où j'avais l'honneur et le plaisir de me rencontrer souvent avec Mme votre mère et quelquefois avec vous, chez ma cousine Mlle Justine Bousquet. C'était à peu près l'époque du mariage de Mlle Chabaud-Latour, votre nièce, avec M. Jules Nouguier, mon cousin. Je serais bien heureux si le souvenir de ces bonnes relations déjà anciennes vous engageait à recevoir avec bienveillance la demande que je crois pouvoir vous adresser en faveur de mon fils, employé à titre auxiliaire au ministère de l'Intérieur depuis bientôt trois ans.

Il essaie ensuite d'apitoyer le ministre en évoquant ses maladies. La lettre permet aussi d'apprendre que même la position d'auxiliaire, c'est-à-dire d'employé sans salaire, qu'Émile occupe au ministère de

« Le surnuméraire »
 (synonyme d'auxiliaire),
 dessin publié en 1830 :
 « Mon petit chéri, ne
 manquons pas cette
 soirée, nous n'aurions
 pas ta nomination. »



l'Intérieur a été obtenue grâce à un ancien collègue de son père. En revanche, ni cette lettre ni les autres envoyées dans le même but ne mentionnent des compétences particulières d'Émile. Cela ne l'a pas empêché de devenir effectivement fonctionnaire. Il a fini sa carrière comme directeur d'un asile, au Vésinet, en région parisienne.

Ce recrutement par relations, qui est la règle générale à tous les niveaux de la fonction publique, est de plus en plus critiqué dans les années 1870, en particulier à gauche. C'est à la suite de ces critiques que le principe du concours de recrutement est lentement introduit dans certaines parties de la fonction publique à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle – contre l'avis du Conseil d'État notamment (voir « Le Conseil d'État, contre les services publics ? »). Les relations et les recommandations, autour de 1900, restent néanmoins très importantes. Elles sont en particulier cruciales pour obtenir des promotions, une fois qu'on est devenu fonctionnaire – quand on veut, de petit chef, devenir grand chef.

LE STATUT DES FONCTIONNAIRES : UNE IDÉE D'ABORD... DE DROITE

*Inspiré de travaux de Georges Ribeill,
Jeanne Siwek-Pouydesseau et Anne-Marie Sohn.*

En 1848, une première profession très particulière parmi les agents de l'État, celle des officiers, fait l'objet d'une réglementation générale, un « statut », qui prévoit notamment des règles précises pour avancer dans la carrière : des règles « d'avancement ». À partir de 1850, un autre groupe (bien différent du premier) est distingué, d'abord par des conditions avantageuses de retraite, ce qui est encore extrêmement rare, puis par l'explicitation des règles d'avancement : les employés des chemins de fer. Pourtant, les compagnies de l'époque sont privées : les cheminots sont alors des salariés du privé, ni fonctionnaires ni employés de l'État. Ce sont leurs patrons, puis rapidement les actionnaires des compagnies de chemins de fer qui, après de petites expériences, ont compris que donner une visibilité sur l'avenir – des grades pouvant être franchis autrement que par favoritisme, une retraite – incitait la main-d'œuvre à rester et à travailler plus et mieux, même sans augmentations de salaires formidables... **Les « régimes spéciaux de retraite » ont d'abord été mis en place dans des sociétés anonymes !**

Ces exemples inspirent les « petits fonctionnaires » (les titulaires des postes les moins bien payés). **Ils se mobilisent avant tout pour que leur carrière dépende moins des faveurs des chefs.** Tant que ces revendications ne sont portées que par quelques centaines d'hommes travaillant à Paris, dans des bureaux centraux des ministères, elles n'ont pas tellement d'effets. Leur vie professionnelle continue de dépendre des changements de régime ou de majorité politique, et de leurs relations personnelles. Mais à partir des années 1880, les effectifs de deux groupes de fonctionnaires, qui ne travaillent pas dans des bureaux parisiens et qui ont obtenu le recrutement par concours, explosent – et cela change la donne. Il s'agit des instituteurs et des agents des Postes et télégraphes, qui contribuent aux services publics dorénavant considérés comme indispensables sur tout le territoire (voir Partie 4, « Des services publics dans tous les cantons »). En plus du concours, ils demandent des garanties d'égalité et de transparence dans les carrières : des règles d'avancement pour tous, la possibilité de savoir d'où vient une sanction et de s'y opposer, etc.

Leur lutte n'a pas été facile, car les fonctionnaires n'ont pas les mêmes moyens de mobilisation que les autres salariés. Le droit de grève est reconnu en France en 1864, les syndicats sont légalisés en

1884. Mais les fonctionnaires ont été exclus de ces droits, prévus pour les ouvriers des entreprises. Les instituteurs et les postiers qui tentent de se syndiquer sont sanctionnés par leurs hiérarchies. La loi de 1901 leur permet, à la place, de se constituer en associations ; leurs mobilisations s'étendent alors. Elles n'ont rien de révolutionnaire : il s'agit par exemple de demander des conseils de discipline formalisés plutôt que de simples licenciements, ou le droit à consulter son dossier individuel pour connaître les appréciations inscrites par les chefs. Les associations obtiennent quelques victoires devant la justice administrative. **Des institutrices féministes comme Marie Guérin parviennent même à rallier leurs collègues masculins à une revendication d'égalité des salaires entre hommes et femmes. Elles interviennent auprès des parlementaires jusqu'à obtenir le vote de ce principe, en 1910.**

Tout cela inquiète la droite. Une nouvelle association, appelée Fédération des fonctionnaires, est créée en 1905 ; elle est si peu révolutionnaire qu'elle ne menace même pas vraiment de faire grève. Pourtant, le journal *Le Temps* fait campagne contre elle en parlant de « dictateurs des syndicats » et de « CGT administrative ». C'est dans ce contexte que des ministres, notamment Georges Clemenceau, élaborent les premiers projets de statut des fonctionnaires. Il s'agit, certes, de leur donner quelques garanties contre l'arbitraire dans la gestion des carrières ; mais surtout de fixer leurs obligations, en particulier de leur interdire plus fermement de se syndiquer. La répression se durcit : les opposants à Clemenceau font l'objet d'une vague de révocations (c'est-à-dire de licenciements) – on est loin de la sécurité de l'emploi ! – et **les quelques grèves de fonctionnaires subissent des violences policières**. Le jeune homme au costume et au chapeau chics, sur la photo, ce n'est pas un gangster à la mode. C'est un peu l'Olivier Besancenot de l'époque. Pas un facteur : ils n'avaient pas les moyens de s'habiller comme ça. Il est employé des Postes, donc fonctionnaire, au « central télégraphique » de Paris, et il s'appelle Tichy. Le 12 mai 1909, il est arrêté pour avoir crié « Vive la grève ! » et se retrouve dans une photo de presse.

Dans un discours de mai 1907 où il proteste contre cette répression de toute activité revendicative, le député socialiste du Tarn Jean Jaurès esquisse une version progressiste, différente de celle de Clemenceau, de ce que pourrait être le statut des fonctionnaires :

Jusqu'ici la garantie sociale était comme coupée en deux. Les fonctionnaires avaient une certaine sécurité sans liberté, les ouvriers avaient une certaine liberté sans sécurité. Tout le progrès social auquel



nous travaillons consiste à rapprocher, à réunir pour les uns et pour les autres cette double garantie, à donner aux ouvriers qui avaient un peu de liberté, la sécurité ; à donner aux fonctionnaires qui avaient un peu de sécurité, la liberté.

La liberté dont il parle, c'est avant tout celle de se syndiquer. Jaurès espère qu'elle permettra aussi de garantir plus de droits aux fonctionnaires, en particulier plus d'indépendance par rapport à la hiérarchie. Au contraire, lorsque l'idée du statut revient, très régulièrement, dans l'entre-deux-guerres, c'est presque toujours le statut répressif voulu par le *Figaro* et *Le Temps*. Certains projets proposent par ailleurs l'exclusion explicite des femmes de la fonction publique. En 1934, le président du Conseil Gaston Doumergue (l'équivalent de notre Premier ministre), qui veut inclure un statut de la fonction publique dans la Constitution, présente le droit de se syndiquer comme la demande d'une « minorité turbulente, indisciplinée et généralement peu attachée à l'accomplissement de sa tâche professionnelle ». Une minorité convaincue, selon lui, « que les fonctionnaires ont pour mission non pas de servir l'État, mais de l'asservir ». Les fonctionnaires les plus revendicatifs continuent d'être régulièrement révoqués.

Les plaintes que déposent en justice de plus en plus de fonctionnaires sur des questions de carrière ou de relations avec les chefs finissent tout de même par avoir un effet. Le Conseil d'État* juge séparément

chaque situation, mais ces réponses au cas par cas créent ensemble une sorte de droit : c'est ce qu'on appelle la **jurisprudence**. Cette suite de décisions protègent les fonctionnaires sur quelques points, mais pas sur ce qui est, pour beaucoup de ceux qui déposent ces plaintes, l'essentiel. Ils n'ont toujours pas le droit de se syndiquer, ni de faire grève, et surtout, **l'idée demeure qu'ils sont des serviteurs de l'État, voire des « domestiques publics »** (l'expression est employée par les postiers qui critiquent cette situation), **soumis à leur hiérarchie**. En effet, le Conseil d'État a affirmé que les fonctionnaires n'ont pas un contrat avec l'État, c'est-à-dire un lien négocié, avec des obligations des deux côtés. Au contraire, cette relation est plutôt d'« ordre réglementaire », comme disent les juristes, c'est-à-dire que l'obligation ne vaut que dans un sens : les fonctionnaires sont soumis aux décisions de l'État.

Le gouvernement de Vichy crée finalement un statut général de la fonction publique en 1941. Il s'inspire de projets de 1939, particulièrement antisyndicaux, et y ajoute l'exclusion des Juifs. Il semble alors que tout est joué. Malgré les concours, le droit d'accès au dossier, l'extension des retraites, l'essentiel est perdu : chaque fonctionnaire est aux ordres.

UN STATUT INESPÉRÉ, MAIS AUSSITÔT ATTAQUÉ

Inspiré de travaux de Luc Rouban.

Le statut général de 1946, mis en place par Maurice Thorez, ministre communiste de la Fonction publique, est inattendu : il ne correspond pas du tout à l'histoire de l'idée de « statut ». Il est issu d'un texte discuté par le Conseil national de la Résistance, qui comprend, outre la gauche, des démocrates-chrétiens et des gaullistes. Le statut reprend tout de même quelque chose de la série de décisions du Conseil d'État* : la réglementation générale minimale des carrières, stable et commune à toute la fonction publique. Ainsi, les règles ne doivent pas changer à chaque alternance politique, ni être trop différentes entre ministères. Ce que le Conseil national de la Résistance a ajouté, et qui place la fonction publique française dans une situation bien plus favorable que celle d'autres pays occidentaux, c'est autre chose. **Les fonctionnaires bénéficient d'une protection sociale égale ou supérieure à celle des salariés du privé et leurs activités syndicales ne sont plus limitées.**

Ce statut ne s'applique pas encore aux personnels des hôpitaux, des communes et des départements, ni aux très nombreux précaires des ministères, ni aux salariés des nouvelles entreprises publiques. Mais c'est une loi importante pour ceux et celles qui en bénéficient (comme les

facteurs, les instituteurs ou les fonctionnaires des impôts) ; un symbole aussi, clairement lié à la gauche. La presse de droite, le patronat et une bonne partie des juristes ne s'y trompent pas et l'attaquent régulièrement. **Des hauts fonctionnaires se joignent à ces attaques, au nom de la « réforme de l'État » ou pour retrouver une position distincte de celle du reste de la fonction publique.** Sur ce point, il y a au sein de la noblesse d'État des précurseurs de la noblesse managériale publique-privée. De 1974 à 1986, certains hauts fonctionnaires mènent un combat... contre l'abaissement à 65 ans de l'âge de départ à la retraite pour les juges et les grands corps* ! Travailler plus tard que les autres, c'est maintenir leur distinction. Le Conseil d'État travaille aussi, à nouveau, à grignoter les droits des fonctionnaires au profit de ceux de leur hiérarchie. C'est dans ce courant que s'inscrit le rapport de Gérard Longuet de 1979.

Quand, en 1983, le secrétaire d'État communiste chargé de la Fonction publique, Anicet Le Pors, décrit ce qu'il appelle une « conception française » du service de l'État, il attache une idée de consensus et de stabilité à des principes qui ont, en réalité, fait l'objet de luttes permanentes. Qu'une telle « conception française » existe, c'est ce qu'il espère. **Seuls les statuts de 1946, puis de 1983 ont protégé ces principes, de manière toujours fragile, des attaques constantes dont ils font l'objet.** Le Pors résume ainsi ceux qui concernent non pas les usagers des services publics (voir Partie 4), mais les agents publics eux-mêmes :

Le fonctionnaire [...] doit témoigner d'un certain nombre de qualités spécifiques qui entraînent des sujétions [obligations] particulières : avoir un minimum de vocation pour le service public, passer un concours, posséder une formation adaptée, faire preuve d'un sens de l'intérêt général, renoncer à cumuler plusieurs activités professionnelles, etc. [...]

Ce dont il s'agit, c'est donc de faire pleinement vivre la conception française de la fonction publique qui repose sur trois grands principes : l'égalité, l'indépendance, et la citoyenneté. [...]

Au niveau des procédures, le principe d'égalité impose le concours comme mode de droit commun du recrutement des fonctionnaires. [...]

Mais si le concours assure l'égalité en droit, il ne saurait par lui-même remédier aux inégalités sociales. [...]

Les orientations politiques sont susceptibles, au fil du temps, de changer. Il importe donc que ces changements éventuels, qui sont d'ailleurs la loi de la démocratie, ne puissent pas mettre en question la garantie d'emploi du fonctionnaire. [...]

Le Gouvernement oppose à cette conception [du fonctionnaire-sujet, soumis à l'État] celle du fonctionnaire-citoyen caractérisée par certaines obligations spécifiques de service public et par des droits et des garanties d'un niveau très élevé.

Pour assurer le service public, le fonctionnaire doit donc se plier à certaines contraintes. Anicet Le Pors met en avant l'interdiction d'exercer une autre activité risquant de contredire l'intérêt général – une contrainte qui préoccupe peu la noblesse managériale publique-privée aujourd'hui. En contrepartie, le fonctionnaire a droit à des garanties, qui le protègent et qui vont aussi dans le sens d'un meilleur service public. « Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux [ceux de la loi], sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents. » C'était déjà dans l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, mais ce principe avait été bien enterré au XIX^e siècle. Anicet Le Pors rappelle qu'il peut justifier les concours, mais que, « si le concours assure l'égalité en droit, il ne saurait par lui-même remédier aux inégalités sociales ». On l'a bien vu dans le cas des grandes écoles (voir Partie 2, « Des écoles d'élite pour héritiers »). L'horizon du statut, c'est donc d'assurer l'égalité entre fonctionnaires (ou candidats et candidates à le devenir) – parce que c'est juste en soi, mais aussi, comme on va le voir, parce que des fonctionnaires aux trajectoires plus diverses, c'est bon pour l'égalité entre usagers. Bref, **première gamme de garanties : celles qui tendent vers l'égalité.**

La seconde gamme de garanties concerne l'indépendance et la citoyenneté du fonctionnaire, qui ne doit pas être un sujet de l'État, et moins encore le jouet des volontés de son ministre ou de son chef direct. Le fait qu'un fonctionnaire soit très difficile à licencier (révoquer) est important de ce point de vue : une nouvelle majorité politique ne peut se débarrasser des fonctionnaires qui lui déplaisent. Quant à la possibilité de continuer à faire son travail même si on déplaît à un petit chef, elle est garantie par les fameuses grilles indiciaires* que dénonçait Gérard Longuet, et par les règles d'avancement à l'ancienneté et de promotion par concours. Cette possibilité est aussi garantie par un objet juridique dont le nom obscur cache bien le caractère vraiment libérateur : la « **séparation du grade et de l'emploi** ». Une **bouffée d'air des cimes dans un meuble à dossiers poussiéreux**. L'idée est que le grade (une notion héritée, bien sûr, de l'armée) est attaché à la personne. Par exemple, Isabelle est « chargée d'études documentaires, 6^e échelon ». Cela implique des droits, un salaire notamment, selon la grille indiciaire : le même que pour les autres personnes à cet échelon. Si Isabelle change de poste, elle change d'emploi, mais elle garde son grade. Donc, elle ne perd pas de salaire si elle se fait muter à Marseille pour pouvoir s'occuper de sa mère ; ou à la Culture, parce qu'elle en a marre du ministère des Finances – à la Culture il y a moins de primes,



mais son salaire de base reste le même, sa perspective de carrière aussi. Pareil si elle part juste dans un autre service des Finances parce qu'elle n'en peut plus de sa cheffe. Quand un fonctionnaire change d'emploi, il garde donc son grade. « Son » grade, est-ce que ça ne fait pas un peu privilège ? Oui et non. Ce n'est pas une « charge », c'est-à-dire quelque chose qu'on achète très cher ou dont on hérite, comme l'étaient beaucoup de postes de fonctionnaires avant la Révolution (et comme c'est encore le cas pour les notaires). Isabelle n'a pas acheté sa position dans l'État : elle l'a obtenue en suivant les règles. **La séparation du grade et de l'emploi la protège de ce qui est le quotidien de la plupart de ses amies dans le privé, et parmi les contractuelles du public : devoir en permanence plaire à la hiérarchie, juste pour ne pas perdre son job ou une part de son salaire.**

C'est contre cela que les « modernisateurs » luttent sans relâche depuis les années 1980. Pas un vieux statut poussiéreux : la conquête récente et fragile d'un siècle de mouvements sociaux.

Les « trois versants » et les autres : extensions et grignotages du statut

En 2018, la fonction publique, c'est-à-dire les personnes auxquelles s'applique le statut de 1983, compte 5,6 millions de salariés, soit 20 % environ des emplois en France. Il s'agit, plus précisément – et c'est loin d'être un détail –, d'un peu plus de 4 millions de fonctionnaires et de 1,5 million de contractuels et autres vacataires (voir « Le retour de la précarité »). En additionnant les personnels de l'éducation, de la police, de l'armée et des hôpitaux – quatre des domaines où les fonctionnaires sont rarement considérés comme inutiles –, on arrive déjà à 2,7 millions... et les autres ne font pas non plus des avions en papier.

2,5 millions de fonctionnaires et contractuels appartiennent à la « fonction publique d'État », celle à laquelle s'appliquait déjà le statut de 1946. Parmi eux, 1,1 million travaillent pour le ministère de l'Éducation nationale ou celui de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; 300 000 travaillent pour celui de l'Intérieur ou de l'Outre-mer et 300 000 dans une des armées. Outre ces gros bataillons, la fonction publique d'État compte aussi, en nombres plus limités, des personnes qui travaillent dans la justice, les prisons, la culture ou les impôts ; et, encore moins nombreuses, dans le social, l'environnement ou la diplomatie. Certains fonctionnaires d'État n'ont pas le droit de grève (les juges, les policiers actifs, les gardiens de prison notamment), voire pas le droit de se syndiquer (les militaires).

1,2 million de fonctionnaires, contractuels et autres précaires appartiennent à la « fonction publique hospitalière » : 1 million travaillent dans les hôpitaux, dont 120 000 médecins ; les autres sont affectés aux Ehpad ou à des établissements médico-sociaux. Près du tiers de la « fonction publique hospitalière » est constitué de non-fonctionnaires.

1,9 million de fonctionnaires et contractuels appartiennent à la « fonction publique territoriale ». Elle est constituée de salariés des communes (1 million, plus 300 000 dans les intercommunalités), des départements et des autres collectivités locales*. Ils sont nombreux – trois quarts d'entre eux – à avoir des fonctions dites d'« exécution » (ce qui correspond à la catégorie C*), bien plus que dans la fonction publique d'État, et ils sont en moyenne moins diplômés, donc moins payés. Avant 1983, ils n'avaient pas le statut de fonctionnaires et

leurs carrières étaient largement soumises à la volonté des maires, ou autres dirigeants élus de collectivités. Les « territoriaux » n'étaient pas forcément recrutés par concours, mais plutôt par relations. Conséquence : changer de poste entre deux collectivités était difficile, rester après une alternance politique pouvait l'être aussi. C'est encore le cas, mais de manière moins générale qu'avant 1983. En effet, les « territoriaux » qui revendiquaient plus d'indépendance ont obtenu leur rattachement au statut général de la fonction publique. Cela implique entre autres l'ouverture de concours organisés sur une base territoriale plus large. C'est un plus pour l'indépendance, mais une difficulté, parfois, pour les moins diplômés, dans un contexte de baisse générale du nombre de postes.

Ce décompte des fonctionnaires n'inclut pas tous les « agents publics », ni les salariés qui dépendent juridiquement d'associations « loi 1901 » chargées de fournir un service public, comme cela a été par exemple longtemps le cas de l'Unedic, structure mise en place par les syndicats de salariés et patronaux pour la gestion de l'indemnisation du chômage. En outre, pour ne rien simplifier, les privatisations, fusions et découpages récents ont créé des entreprises, comme La Poste, et des établissements publics, comme Pôle emploi, où coexistent des personnels qui ont le statut de fonctionnaires d'État (même s'il n'y a plus de concours pour en recruter d'autres), d'autres qui ont des contrats de salariés classiques, dits de droit privé, et des « contractuels du public » (précaires).

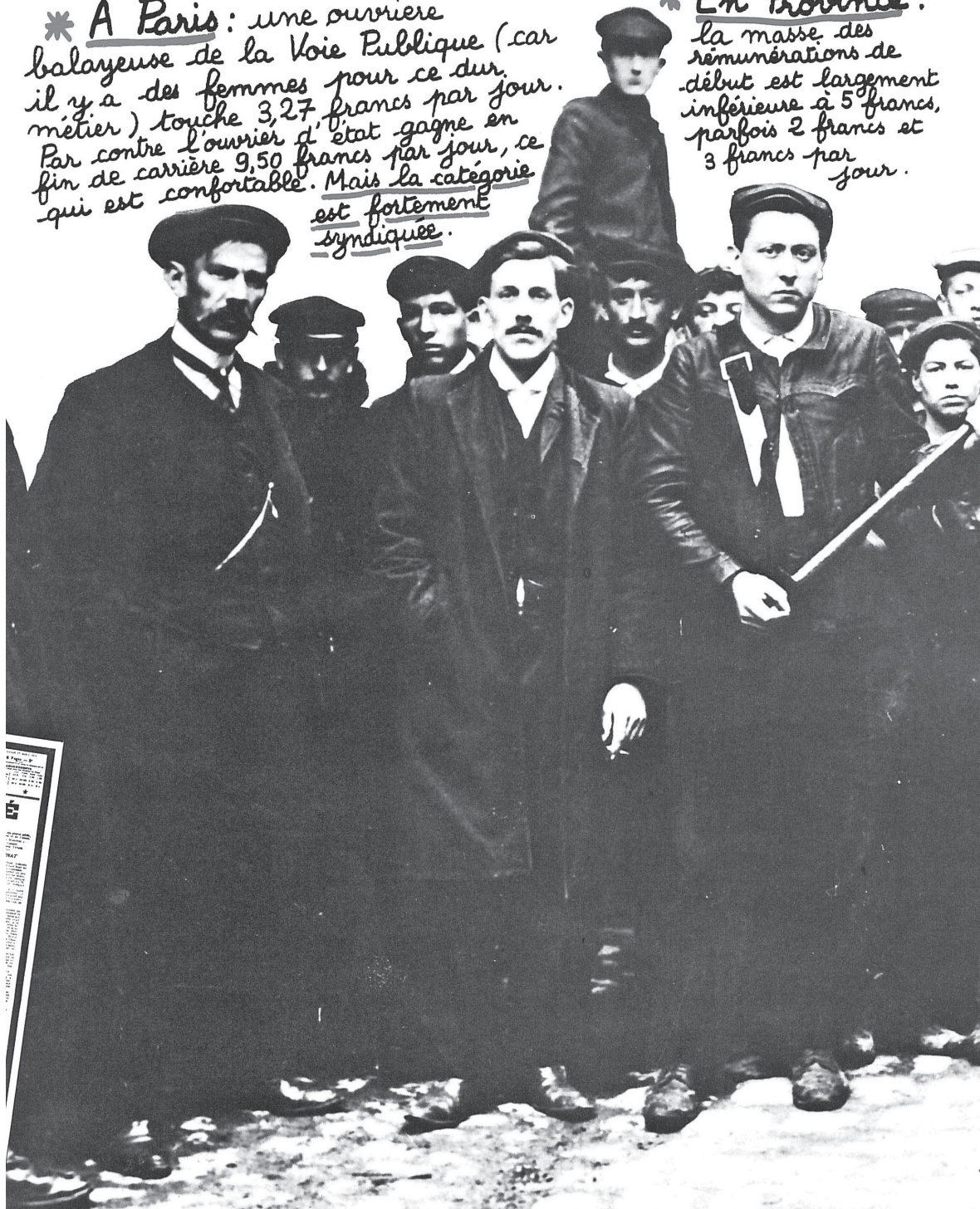
Enfin, les personnels des entreprises publiques n'ont pas non plus le statut de fonctionnaires, même quand ces entreprises appartiennent encore à 100 % à l'État, comme la SNCF. En 2017, on comptait environ 800 000 salariés dans plus de 1 600 entreprises publiques. Les contraintes et les garanties qui s'appliquent à ces personnels, par exemple les cheminots, ne dépendent donc pas du statut général de la fonction publique. Mais au cours de l'histoire, le statut des fonctionnaires a été inspiré par celui des cheminots, et *vice versa*. Un statut peut ainsi servir de référence pour revendiquer des droits, même aux personnes à qui il ne s'applique pas directement.

5 francs par jour minimum!

C'est la revendication du Congrès de 1912
de la Fédération des travailleurs municipaux.

* A Paris: une ouvrière
balayeuse de la Voie Publique (car
il y a des femmes pour ce dur
métier) touche 3,27 francs par jour.
Par contre l'ouvrier d'état gagne en
fin de carrière 9,50 francs par jour, ce
qui est confortable. Mais la catégorie
est fortement
syndiquée.

* En Province:
la masse des
rémunérations de
début est largement
inférieure à 5 francs,
parfois 2 francs et
3 francs par
jour.



MAF
1912

LE RETOUR DE LA PRÉCARITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE (*WITH A VENGEANCE*)

Inspiré de travaux de Marion Gaboriau, Aurélie Peyrin et Émilien Ruiz.

Claudine : C'est-à-dire qu'on propose des remplacements en fonction des besoins. C'est-à-dire que le matin, on téléphone à 7 heures en disant : « Est-ce que vous voulez bien aller sur tel lieu ? » [...]

C'est-à-dire que, nous ce qu'on attend, c'est de l'engagement :

« Vous avez besoin de quelqu'un, je pars tout de suite ! »

L'enquêtrice : Tu leur fournis pas de fiche de poste ou...

Claudine : Ah non, bien sûr que non, ah non, non, non ! On est sur, vraiment, le travail d'intérim basique. [...]

Mélissa : Je ne peux pas les empêcher de chercher autre chose parce que je leur propose de la précarité mais je vais leur faire la morale parce que moi, lors de l'entretien, je leur dis bien, c'est une collaboration. Il n'y a rien d'écrit, il n'y a pas de contrat. Mais par respect, par principe, s'ils ont autre chose, ils me contactent au moins à l'avance pour me dire qu'ils sont pris ailleurs [...].

Claudine ne travaille pas chez Adecco. Mélissa n'est pas une entrepreneuse de l'« informel » dans un pays du tiers-monde. En 2016, elles expliquent à une sociologue leur quotidien de gestionnaire des « ressources humaines » dans le service de l'éducation d'une grande commune de l'ouest de la France. Elles sont fonctionnaires territoriales de **catégorie C** : tout en bas de la hiérarchie de la fonction publique – mais elles ont le statut de fonctionnaires. En revanche, les personnes qu'elles recrutent pour remplacer les adultes non enseignants dans les écoles (pour assurer notamment le nettoyage et la restauration) n'ont ni statut ni contrat : ni avec la commune ni même avec une entreprise ou une association. Ce sont en grande majorité des femmes, de tous âges, souvent étrangères ; elles sont payées à l'heure, au salaire minimum, et pudiquement appelées « temporaires ». La commune s'interdit d'avoir recours à la même remplaçante « temporaire » pendant plus d'un an, sauf cas extrêmement rares de titularisation. En théorie, c'est pour protéger ces agentes : pour éviter que cette situation précaire, à la marge de la légalité, soit trop prolongée. Mais le besoin de remplaçantes, lui, est permanent – et, du coup, leur précarité aussi. En effet, le nombre d'enfants scolarisés augmente, et le nombre d'absences des agentes titulaires aussi – parce qu'elles vieillissent, et parce qu'elles vivent mal diverses réformes organisationnelles. Résultat : une situation que l'inspection du travail n'admettrait pas si elle se produisait en entreprise ; mais l'inspection n'a pas la possibilité d'intervenir au bénéfice des agents publics !

Des syndiqués CGT de la Fédération des travailleurs municipaux posent avec leur drapeau en 1912.

LEXIQUE **Catégorie C :** la fonction publique est hiérarchisée entre catégories A (cadres) et C (personnel d'« exécution ») – jusqu'en 1992, il existait une catégorie D. Chaque catégorie correspond à un diplôme minimal exigé à l'entrée, et à un type de grille de salaire. La catégorie C demande des diplômes moins élevés et donne droit à des salaires plus bas que les autres.

Les employées des « ressources humaines » de la mairie doivent donc « gérer » chacune environ 90 agentes temporaires, organiser leurs emplois du temps, tenter de les motiver sans pouvoir rien leur promettre, si ce n'est d'obtenir des heures un peu plus souvent.

Les « temporaires », elles, non seulement n'ont pas accès au statut de fonctionnaires, mais elles ne bénéficient pas non plus des droits attachés à un simple contrat de travail, même d'intérim, dans le privé.

Tout repose sur de seuls engagements moraux. Certaines gestionnaires font de leur mieux pour que cela n'ait pas de trop graves conséquences – ni pour les temporaires ni pour le public des écoles. Mais on imagine la charge mentale et le temps de travail que cela représente.

Le quotidien de Claudine et Mélissa n'est pas une exception, ni une histoire du Far West. Une autre sociologue raconte la même chose à propos des médiateurs culturels dans certains musées (elle en a étudié une vingtaine, dans différentes régions). Accompagner des classes pour leur faire visiter des musées, quelle plus belle réalisation des promesses des services publics du xx^e siècle ? Or ce ne sont pas des fonctionnaires qui le font. Le plus souvent, au début des années 2000, ce service public est rendu par des vacataires. Ce sont en général des jeunes diplômées en histoire de l'art, qui tentent parfois de mener en parallèle une activité artistique. Dans ce cas, contrairement à la mairie de l'Ouest, il y a un contrat ; mais aucun engagement véritable de la vacataire envers le musée, ni du musée envers la vacataire. **Pas d'espoir de titularisation pour celles qui prennent goût à cette activité ; et là aussi, énormément de travail pour les chargées des « ressources humaines ».** Dans un grand musée d'histoire de la région parisienne, par exemple, quatre fonctionnaires, dont deux à mi-temps, ont pour fonction exclusive d'attribuer les 30 visites quotidiennes aux 25 médiatrices vacataires. Dans un seul des musées étudiés, une forte mobilisation collective des vacataires et l'utilisation d'une des lois (pourtant nombreuses) contre la précarité dans la fonction publique ont permis aux médiateurs de devenir fonctionnaires.

Prof en fac le jour, femme de ménage la nuit

« Après dix ans en tant qu'enseignante de langue dans une grande école, je n'ai jamais signé de contrat ni reçu de bulletin de paye ; je suis obligée de maintenir un statut d'auto-entrepreneure ; et je suis

payée avec deux mois de retard par rapport au travail effectué. »

« J'ai été embauché pour donner des cours d'anglais à des élèves de première et deuxième années d'université. [...] Pas une fois on n'a testé mon niveau d'anglais à l'écrit ou à l'oral, et je n'ai jamais passé d'entretien d'embauche – l'envoi de mon CV et d'un "mail de motivation" a suffi dans les deux cas. [...] Dans la pratique, il n'y a pas véritablement de contrat de travail. [...] S'il m'arrivait un accident pendant un cours [...], je ne serais absolument pas couvert. »

La précarité existe dans tous les services publics, notamment à l'Université. Les langues étrangères, en particulier, y sont très largement enseignées par des vacataires. Dans les grandes écoles, il existe des vacataires de luxe, en quelque sorte : des cadres du privé ou du public qui donnent quelques heures de cours, pour le plaisir ou pour entretenir leur bonne réputation ; la paye leur importe peu, car elle s'ajoute à un bon salaire ; la précarité du contrat n'importe pas plus : de toute façon, ils ne seront pas sans emploi (voir Partie 1, « Fracturations dans un service »). Beaucoup de profs de langue, en revanche, ne vivent *que* de ces contrats précaires, qui les laissent l'été au chômage, plutôt qu'en congés payés. Et dans les universités, le recours aux vacataires est massif, bien au-delà des langues. Pour une raison très simple : cela fait des décennies que le ministère de l'Enseignement supérieur organise une stagnation, puis une baisse du nombre d'enseignants (et chercheurs) titulaires, alors que celui des étudiants augmente rapidement. En plus, il y a tout un vivier de personnes qui ont envie d'enseigner dans le supérieur et qui sont prêtes à accepter ces vacations, dans l'espoir – de moins en moins raisonnable – que cela débouche sur un « vrai » poste. Donc à accepter des conditions de travail, d'emploi et de salaire de plus en plus dégradées, et souvent illégales. Ainsi, fin 2020, 130 000 vacataires sont payés moins que le salaire minimum horaire.

« Je suis vacataire d'enseignement et, selon mes calculs, ma rémunération est de 3 euros de l'heure réellement travaillée. Les photocopies sont à mes frais. Cerise sur le gâteau : je dois surveiller un amphithéâtre d'examen sans rémunération supplémentaire. Curieux quand on est soi-disant payé à l'heure de présence ! »

« Les vacataires sont des bouche-trous. On me sollicite chaque année deux semaines avant le début du semestre pour assurer un nouveau cours. On me fait comprendre que je ne suis pas en position de refuser si je veux continuer à avoir des heures. »

Ces témoignages ne décrivent pas des situations exceptionnelles. Trois quarts des vacataires n'ont pas de fiche de poste. Un tiers

d'entre eux effectuent des missions non prévues au départ. La plupart n'ont pas accès à un bureau, ou même seulement un casier, ou au parking – réservé aux titulaires. Leur paye leur est versée une seule fois par semestre, souvent plusieurs mois après la fin des cours, ce qui peut bloquer le versement de leurs indemnités de chômage. Résultat : pour vivre, beaucoup de ceux et celles qui enseignent le jour doivent, le soir, la nuit ou le week-end, avoir un autre job. Travailler par exemple dans un musée (de manière tout aussi précaire), donner des cours particuliers, ou encore faire de la manutention ou du nettoyage.

Enquête par questionnaire et témoignages recueillis par le collectif Précaires de l'ESR.

Est-ce là le fruit du travail des « modernisateurs » ? Oui et non. Il ne faudrait pas imaginer qu'il a existé un jour un paradis perdu de la fonction publique statutaire, sans précarité. Souvenez-vous d'Émile Chabanel, l'auxiliaire ministériel, en 1874. Certes, il savait que Papa lui trouverait un poste intéressant. Mais en attendant, il travaillait pour rien, ou presque, en essayant de trouver des soutiens pour faire ensuite carrière. Bien des conservateurs de petits musées, jusqu'en 1939, étaient aussi des semi-bénévoles sans statut clair : des bourgeois amateurs d'art plutôt que des fonctionnaires. Outre ces stages ou bénévoles consentis, il existait une véritable précarité subie. Elle a toujours touché en particulier des femmes, qu'il n'était pas permis ou pas habituel d'engager sur de véritables postes (voir « Muter pour monter ? Des emplois contraignants »), mais qui venaient en renfort quand trop peu d'hommes étaient disponibles, pendant les guerres par exemple. Et **lorsqu'il était question de réduire le nombre de fonctionnaires**, mais que cette politique se heurtait à la nécessité de rendre quand même un minimum de services publics, **eh bien, on engageait plutôt des auxiliaires**. Leur nombre a ainsi beaucoup augmenté entre 1936 et 1946 : les années 1930 étaient, avant la période actuelle, le moment où le discours du « trop de fonctionnaires » était le plus radical. Alors qu'en 1914 on comptait trente-sept titulaires pour un auxiliaire, la proportion était passée, selon des calculs menés à l'époque, à trois titulaires pour un auxiliaire en 1947. Comme à chaque vague de précarité, une partie a été titularisée ensuite, mais une plus grande partie n'a pas été réengagée.

Le statut de 1946 ne mentionnait même pas les non-titulaires et ne prévoyait donc pas de situations où il aurait été nécessaire d'en engager. Le but était peut-être d'éviter la précarité, mais la conséquence



pratique, c'est que leurs conditions d'emploi n'étaient pas définies – sauf par l'absence de certaines protections et de certains droits. **Non seulement les précaires n'ont jamais de garantie de renouvellement de leur contrat, mais ils n'ont pas non plus de perspective de carrière** : ils n'ont pas « leur grade » ; leur seul espoir pour rester ou monter réside, comme pour les auxiliaires des années 1870, dans leurs bonnes relations avec leurs chefs.

Vers 1975, des agents de communes de proche banlieue parisienne manifestent pour leurs salaires, leur retraite et la titularisation des « auxiliaires ».

Le nombre d'agents non titulaires de l'État a doublé entre le milieu des années 1950 et le début des années 1970. Ils ont en particulier été recrutés en grand nombre dans les centres de tri postal (lieux d'un travail très dur physiquement, où les humains devaient s'adapter aux machines), ainsi que dans les établissements scolaires. Les non-fonctionnaires représentent à nouveau plus du quart des agents au début des années 1970. Le statut de 1983 explicite les possibilités de dérogation, c'est-à-dire de recrutement précaire ; les raisons présentées comme acceptables y sont nombreuses. Depuis, le recours à la précarité dans le public est plus facile à justifier que dans le privé. En 2012, la part des CDD dans les trois fonctions publiques et les « établissements publics administratifs » (comme Pôle emploi ou les organismes de Sécurité sociale) était de 17 % : plus grande que dans le privé. **La fonction publique est le premier employeur de précaires ! En 2014, seul un nouvel agent public* sur six était fonctionnaire statutaire : la moitié des nouvelles embauches sont en CDD, un quart en « contrat aidé ».**

Service civique ou service public au rabais ?

« Ce n'était pas juste le fait de les aider à cliquer sur les trucs. On était vraiment là pour les accompagner pour l'inscription. Et au final, on s'est retrouvé à faire un travail complet. C'était vraiment les accompagner de A à Z. » Romain, 26 ans, explique à une journaliste de *Cash Investigation* en quoi consiste son service civique à Pôle emploi. Pour 580 euros par mois (pour un temps plein !), il fait un véritable travail d'accueil – impossible à assurer par les agents, en sous-effectif.

En 2019, les « volontaires » du service civique représentent près de 10 % des effectifs de Pôle emploi. De la même façon, les préfectures et sous-préfectures, également en sous-effectif, en particulier à l'accueil, utilisent des « service civique » pour aider les usagers à utiliser les bornes numériques, voire, ponctuellement, pour écrire des courriers administratifs. C'est illégal : un volontaire n'est pas censé assurer des missions qui étaient celles d'un salarié moins d'un an auparavant. Mais « c'est la seule solution qui nous permettait d'avoir quelqu'un », rappellent les agentes d'une sous-préfecture qui a été privée petit à petit de ses personnels titulaires, et même de contractuels « classiques ».

Inspiré d'une enquête de Marie Maurice.

En outre, dans la dernière décennie, les **« modernisateurs »** sont parvenus à attaquer plus durablement le statut, en faisant des formes de contrats de droit privé non plus une exception, mais une nouvelle norme pour l'emploi dans la fonction publique elle-même. Entre 2011 et 2019, la possibilité de recruter en contrat à durée indéterminée – CDI, le contrat classique du secteur privé – dans la fonction publique, ce qui était jusqu'ici interdit, a été introduite (voir Partie 1). La mesure était réclamée par certains représentants des cadres : un recrutement en CDI leur permet d'obtenir un salaire plus élevé et plus personnalisé qu'un concours et une carrière de fonctionnaire (d'autres représentants des cadres pointaient que ce recrutement sans concours pouvait signifier « recrutement par copinage »). Mais ce nouveau mode de recrutement ne se limite pas, en pratique, aux cadres.

Les nouvelles règles sur le recrutement sous contrat créent une fonction publique duale. D'un côté, des fonctionnaires statutaires, parce qu'on ne peut pas s'en débarrasser ; sûrement les derniers de leur espèce. En 2018, pour chaque fonctionnaire de moins de 30 ans, il y a deux fonctionnaires et demi de plus de 50 ans – alors que, dans le privé, pour chaque salarié de moins de 30 ans, on n'en compte qu'un peu plus d'un de plus de 50 ans. Parce que la fonction publique ne jette pas les personnes de 54 ans après usage, mais aussi parce qu'elle ne recrute presque plus. De l'autre côté, des contractuels ; ce que le ministère de la Fonction publique assume aujourd'hui, alors qu'il évitait de compter les auxiliaires autrefois. Parmi eux, quelques cadres désormais mieux payés, mais surtout toujours des remplaçantes et autres vacataires précaires ; et, dans les deux cas, la perte de l'indépendance vis-à-vis de leur hiérarchie que garantissait le statut.

UN STATUT ENVIABLE — ET TANT MIEUX

Ce que le statut donne à chaque fonctionnaire, c'est la « maîtrise pratique de son avenir », selon la formule d'une spécialiste de science politique, Claire Bernard-Steindecker. Pas un gros salaire (en général), pas forcément non plus de quoi frimer devant ses amis : dans beaucoup de milieux, on ne se dit pas volontiers fonctionnaire, parce qu'on n'a pas envie de se voir rétorquer « aux impôts ? » ou « ah, donc tu as plein de temps libre ? ».

Travailler comme fonctionnaire, cela permet de voir venir. Parce qu'on sait qu'on ne peut pas, demain, être licencié. Il y a d'ailleurs des familles où on reconnaît que c'est bien d'être fonctionnaire, où on l'espère pour ses enfants, pour cette raison : qu'ils n'aillent pas d'intérim en CDD. Cela permet de voir venir aussi parce qu'on sait précisément ce qu'on peut espérer si on fait son travail. Un avancement à l'ancienneté, par exemple. Pas rapide, pas mirobolant en termes de salaire, mais indépendant de l'avis de sa cheffe. Et les salaires, ils sont censés être égaux pour ceux et celles qui ont passé le même concours et ont la même ancienneté – bien que des mairies et des ministères payent mieux que d'autres, en utilisant des primes. Mais quand même, **en principe, à grade égal, même salaire – pour les femmes et les hommes.** Cette partie égale, qui dépend des grilles indiciaires*, c'est l'essentiel de la paye. Très *vintage* tout ça, très xx^e siècle. Mais ça aide bien ceux et



celles qui le souhaitent à emprunter pour acheter une maison, à obtenir une location, ou à faire des enfants sans se demander comment ils vont les nourrir. **Ça aide aussi à résister quand la hiérarchie harcèle, ou quand elle est incompétente : la « maîtrise pratique de son avenir » autorise à l'ouvrir, à oser parler, là où les non-titulaires la ferment pour ne pas se faire virer.** Les fonctionnaires titulaires sont ainsi, en général, plus habitués à se mobiliser collectivement pour se défendre que les salariés du privé. À âge, sexe, niveau de responsabilité, etc. égaux, les agents publics sont deux fois plus souvent syndiqués que le personnel du privé : un fonctionnaire sur cinq l'est, en moyenne. Mais les syndicats sont plus forts chez les profs et les policiers que chez les employés de mairie et les aides-soignantes, tout simplement parce que ces dernières catégories comptent plus de précaires. Or, dans le public comme dans le privé, plus on est précaire, moins on se syndique. Pas parce qu'on n'a rien à défendre – au contraire – mais parce qu'on sait que ce serait mal vu... Et même quand on est titulaire, pour continuer à protester aujourd'hui, encore faut-il ne pas être trop épuisé, stressé par les réorganisations ou les sous-effectifs (voir Partie 1). Le « privilège » de ne pas trop dépendre de son chef est donc difficilement gagné, toujours menacé. Et il s'accompagne de pas mal de contraintes, on va le voir.

Disons plutôt, donc, un statut enviable. Dommage, bien sûr, que les autres salariés – les précaires du public, les salariés du privé – ne puissent pas se projeter de la même façon dans l’avenir. Mais « enviable », ça veut dire aussi que **les concours qui visent à ne pas discriminer, les règles claires d’avancement qui ne laissent pas de place à la lèche, c’est un horizon à atteindre, quelque chose qu’on peut revendiquer**. En essayant d’être titularisés, si on est précaires du public ; ou de négocier des règles du même genre pour sa branche ou son entreprise, si on est dans le privé – après tout, les cheminots, qui étaient des salariés du privé au XIX^e siècle, ont été les pionniers du statut, avec les officiers de l’armée ! Et, si on est déjà fonctionnaires, il reste à revendiquer que les concours discriminent encore moins, que les conflits de personnes ne bloquent pas l’avancement, ou encore que les femmes aient les mêmes chances dans leur carrière que les hommes.

Le statut, ce ne sont pas tant des droits acquis que des principes, toujours attaqués,
toujours à défendre.

Ces principes sont également bénéfiques aux usagers : un fonctionnaire qui est sûr de conserver son travail et qui n’est pas trop mal payé a l’esprit plus disponible qu’un auxiliaire stressé par la recherche de son prochain contrat ou que la vacataire d’anglais en fac qui doit faire des ménages la nuit. **Un fonctionnaire payé convenablement, c’est aussi un fonctionnaire moins tenté par la corruption**, qui n’exploite pas son pouvoir au guichet pour privilégier les riches et les puissants, en échange de cadeaux ou de promesses d’un meilleur emploi, au détriment des autres usagers. Quand un agent a un salaire très bas, n’a pas de garantie de garder son poste, voire doit se rémunérer sur l’argent qu’il fait circuler entre l’État et les usagers (ce qui a existé dans le passé en France, et qui est promu aujourd’hui comme une solution « moderne » pour d’autres pays par des institutions comme la Banque mondiale, au nom de la lutte contre la bureaucratie), la tentation est très forte de mettre une partie de cet argent dans sa poche, ou de faire passer devant les plus riches, en échange de petits « cadeaux ».

Une archiviste au service du public

Extraits d'un portrait de Brigitte Lainé (1942-2018) par un ancien collègue et ami, Philippe Grand. Lainé avait été placardisée pour avoir témoigné au procès de Maurice Papon, portant sur la répression policière du 17 octobre 1961.

Tout au long de sa carrière, même lorsqu'elle fut placardisée et suspendue de ses fonctions, elle s'en tint aux fondamentaux : elle était une fonctionnaire rémunérée par l'État pour servir le public, et non pas l'État, dont le rôle était de la soutenir dans sa tâche plutôt que de l'entraver, voire la saboter. [...]

Elle consacrait beaucoup de temps aux lecteurs... et réciproquement : ils ne tardèrent pas à solliciter son assistance en priorité. Mais comme elle ne voulait pas rogner sur la moindre parcelle de son travail scientifique, elle en vint à fixer ses rendez-vous à des heures surréalistes. Voici une conversation dont j'ai été le témoin :

« Monsieur, je vous attendrai tel jour à 7 h 30 à l'entrée des Archives.

– Mais n'est-ce pas un peu tard ? [...]

– Mais non, monsieur, nous nous sommes mal compris : je ne vous ai pas parlé de 7 h 30 du soir, mais de 7 h 30 du matin. Je vous attendrai à l'entrée, car le service ne sera pas encore ouvert. » [...]

Tout interlocuteur était digne d'une considération identique, la plus grande possible, car elle était sa servante et son égale : sa servante comme fonctionnaire, son égale comme être humain. Elle avait toujours la même façon de s'adresser à un lecteur ou à un membre du personnel, directeur ou magasinier [...].

Vers le milieu des années 1980, d'importants travaux étaient prévus au Palais de Justice. Comme à des chiffonniers – mais les archivistes en ont l'habitude ! –, il nous fut demandé de vider en urgence un grand nombre de caves et de greniers [...]. Malgré des conditions de travail éprouvantes – caves glaciales, greniers surchauffés, poussière séculaire, aération impossible, chausse-trapes redoutables sur des planchers pourris –, nous n'eûmes pas une seule défection. Les magasiniers étaient assez nombreux pour faire la chaîne comme de vrais déménageurs professionnels. Ils économisaient ainsi du temps et de l'énergie, si bien qu'ils en vinrent souvent à finir leur tâche bien avant la fin du délai raisonnablement prévu. Ils pouvaient « quitter plus tôt », comme on disait alors, et parfois bénéficier d'un jour de congé supplémentaire. Tout finit par se savoir, et [...] nous eûmes des comptes à rendre à l'administration

centrale de l'époque : en vertu de quoi des magasiniers étaient-ils dispensés de pointage ? Qui les surveillait ? Ces comptes, nous ne les rendîmes pas : nous agissions « sous couvert » de notre directeur... qui fut sévèrement tancé pour avoir toléré notre comportement « laxiste ». Et puis, comment faire comprendre à ces apparatchiks – plus préoccupés du comportement au travail que du travail lui-même et de ses résultats – que nous avons tout simplement retroussé nos manches, comme le font la grande majorité de nos confrères dans toute la France !

Enfin, les principes du statut devraient favoriser un accès égal à la fonction publique des femmes et des hommes, et de personnes qui ne viennent pas seulement des familles les plus riches des beaux quartiers : plus les parcours de vie des fonctionnaires ressemblent à ceux des usagers, dans leur diversité, plus ils sont susceptibles de comprendre leurs attentes. Ainsi, un enseignant ou une enseignante qui vit ouvertement son homosexualité peut constituer un exemple fort pour ses élèves gays ou lesbiennes. **En somme, plus d'égalité dans l'accès à la fonction publique, et entre fonctionnaires, c'est bon aussi pour l'égalité entre usagers.**

LES SALAIRES DES FONCTIONNAIRES : PAS VRAIMENT DES PRIVILÉGIÉS

*Inspiré de travaux de Marie Cartier
et Arnaud-Dominique Houte.*

Le statut assure en principe aux fonctionnaires une certaine tranquillité d'esprit, moins de pression hiérarchique, et plus d'égalité dans les carrières. Il y a des contreparties moins enviables, et plus rarement évoquées dans les médias : notamment des obligations de mobilité, et souvent des salaires assez bas – par rapport au travail et au niveau d'études demandés, et par comparaison avec le privé.

Les postes de fonctionnaires peu attirants, ce n'est pas nouveau. Prenons par exemple les gendarmes au XIX^e siècle, avant l'arrivée de la bicyclette et de la voiture : ils patrouillent à cheval. Or le cheval, comme l'uniforme, n'est pas fourni gratuitement : quand on devient gendarme, il faut s'équiper, c'est-à-dire acheter, puis entretenir. Plus facile de laver un uniforme que de nourrir et soigner un cheval ! Se procurer cet équipement coûte plus d'un an de solde de débutant (le

Certificat d'études primaires (CEP) : diplôme certifiant que son titulaire a atteint le niveau prévu pour la fin de scolarité obligatoire, longtemps fixée à 13 ans. Passé à la fin de l'école primaire jusqu'aux années 1960, il était le seul diplôme d'une grande partie de la population française au xx^e siècle.

salaires des gendarmes). Est-ce que cela veut dire que Marius, orphelin sans héritage, ne peut pas devenir gendarme ? Pas exactement. Pour que des jeunes gens sans patrimoine puissent être recrutés, un système a été mis en place dès 1821 : la compagnie de gendarmerie avance l'argent pour l'équipement des nouveaux. Marius devra rembourser petit à petit, en déduisant des sommes de son salaire, pendant de longues années. Le problème, c'est que tant qu'il reste ainsi endetté envers sa compagnie, Marius n'est pas autorisé à se marier (oui, à l'époque, la hiérarchie a son mot à dire là-dessus), ni à demander une mutation vers un lieu de son choix. Le quotidien de Marius n'est pas mieux que cet avenir bouché à court terme : il n'a pas assez d'argent pour s'offrir des loisirs, et sa vie se résume donc au travail et aux moments avec les collègues dans la caserne. Il croise les doigts pour que son cheval ne meure pas dans un accident : il faut que cette dette se finisse un jour !

Marius était militaire : un métier qui lui permettait d'anticiper ses revenus, même avant le statut de la fonction publique. Depuis l'instauration de celui-ci, il y a de moins en moins de fonctionnaires qui doivent payer pour travailler, comme Marius. Mais **qui dit salaire prévisible ne dit pas salaire suffisant, surtout là où les logements sont chers.**

Prenons le cas des facteurs, dans les années 1960 et au début des années 1970. Beaucoup des nouveaux recrutés ne sont pas des petits jeunes ; ce sont plutôt des hommes mariés qui travaillaient dans l'agriculture ou l'industrie et recherchaient un métier de service, un peu moins pénible physiquement et permettant de voir du monde. À l'époque, le concours de facteur n'est pas trop difficile : plus de 50 % de taux de réussite. En théorie, aucun diplôme n'est exigé pour le passer ; en pratique, la plupart de ceux qui le réussissent n'ont que le **certificat d'études primaires**. La contrepartie, c'est que ce concours fait entrer seulement dans la catégorie C* de la fonction publique : en dessous des catégories A et B, en termes de salaire notamment. En plus, il faut se déplacer : beaucoup de facteurs recrutés dans le Lot, l'Ariège ou la Lozère débutent en région parisienne. Tout cela explique le nombre assez faible de candidats... Pourtant, certains sont bien contents d'être reçus.

Ainsi, Louis, né dans l'Hérault, a été ouvrier chaudronnier avant qu'un ami facteur lui suggère de passer le concours, qui lui a permis de débiter en Seine-et-Marne. Dans les années 1990, retraité, il raconte à une sociologue qu'il n'a pas regretté son premier métier, « salissant » et « bruyant » :

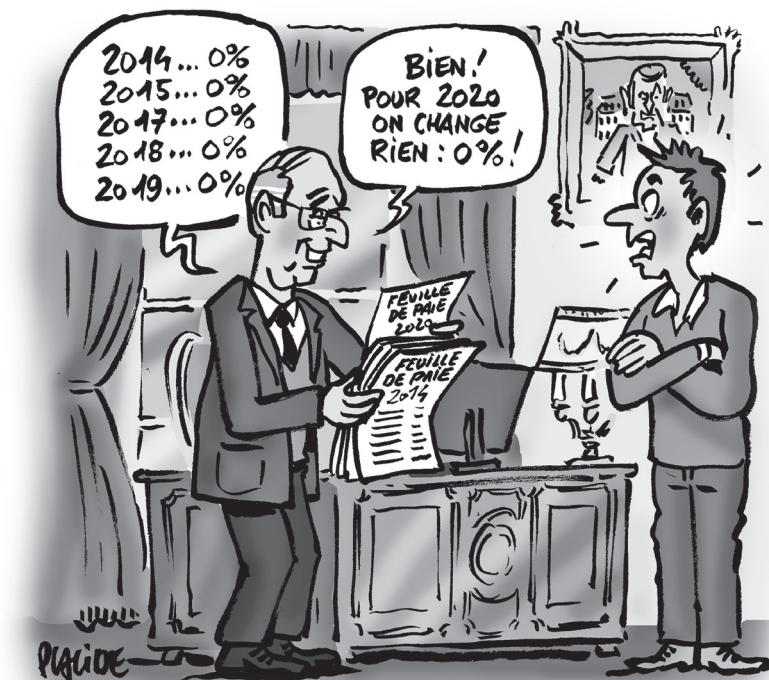
« C'est quand même heureux d'être arrivé là, dans un coin agréable [...].
Celui qui va à l'usine, il ressort et il ne voit plus personne de la journée. »

Louis apprécie la dimension de service du métier. Il aime aussi les « rêveries » que permet la tournée (du moins à l'époque : voir l'expérience de Luce en Partie 2). Certains de ses collègues vont au contraire le plus vite possible : ils sont sous pression parce que, pour vivre, ils ont un deuxième travail, au noir. Dans un autre département, un facteur est licencié en 1960 parce qu'il a fait sa tournée avec sa moto personnelle, en oubliant certains hameaux, avant de rejoindre son autre job, dans une épicerie. Lui n'essayait pas de donner une image exemplaire du service public, c'est clair. Mais les collègues de Louis n'ont parfois pas d'autre choix : ceux qui viennent d'un emploi d'« ouvrier spécialisé » (le moins payé) chez Renault ont perdu plus de 15 % de leur salaire en devenant facteurs. S'ils débutent en région parisienne et que leur femme n'a pas d'emploi, ils ne peuvent pas se loger sans trouver une autre source de revenus.

Et ce n'est pas qu'une histoire de facteurs. En 1966, deux statisticiens, Jacques Baudot et Claude Vimont, se lancent dans une enquête sur le « manque d'infirmières » en France. Les écoles d'infirmières, écrivent-ils, devraient recruter plus de candidates, parce qu'il faut s'attendre à ce que les jeunes professionnelles quittent l'hôpital public après quelques années. Elles ne le font pas en majorité pour se marier, comme certains commentateurs le croyaient à l'époque.

Déjà dans les années 1960, ce sont « les conditions de travail difficiles, l'insuffisance de la rémunération, l'attrait du secteur privé ou même d'autres postes du secteur public (dispensaire par exemple) » qui poussent les infirmières à partir.

Il y a plus de cinquante ans, les auteurs proposaient timidement d'améliorer les salaires et de réduire les horaires. En 2021, le problème est pourtant toujours le même, aggravé par l'épuisement lié à la crise du Covid-19 certes, mais surtout par de longues années de « modernisation ». Déjà avant la pandémie, on ne comptait plus les infirmières, aides-soignantes ou secrétaires médicales qui, faute de prix de logements compatibles avec leurs salaires, renonçaient à vivre en région parisienne, et plus encore à Paris – voire à y travailler. Ainsi, Nathaël, 50 ans, infirmier à l'hôpital Robert-Debré à Paris, vit dans l'Aisne : il a une heure trente de trajet *aller* en voiture pour chacune de ses trois journées de douze heures de travail par semaine. Ça lui coûte en termes de fatigue, mais aussi d'essence, et « **en ajoutant les péages, je dépense chaque mois 400 à 450 euros pour le transport** », dit-il – **pour un salaire de 1 800 euros net** (voir Partie 1, « Des soignantes ouvrières du soin »).



Certes, des fonctionnaires recrutés avec des diplômes plus élevés, les profs par exemple, gagnent davantage. Mais pas beaucoup plus : un professeur de collège ou lycée « certifié » (c'est-à-dire recruté par le concours appelé Capes) avec dix ans d'ancienneté gagne 2 300 euros brut par mois. Plus généralement, le salaire médian* des fonctionnaires, en 2018, est de 2 038 euros net par mois ; soit un peu plus que dans le privé, où il est à 1 845 euros. La moitié des fonctionnaires gagnent donc moins de 2 000 euros par mois, et la moitié gagnent plus. Mais dans le public, il n'y a presque plus d'ouvriers ou de secrétaires ; et il y a nettement plus de diplômés du supérieur que dans le privé. Et, comme on l'a vu, il y a de moins en moins de recrutements de fonctionnaires : du coup, ceux qui sont en poste sont plus âgés, en moyenne, que les salariés du privé ; ils sont donc mieux payés aussi du fait de leur ancienneté.

Si on veut comparer, il faut le faire à métier à peu près égal. On constate alors que les employés et les ouvriers de la « fonction publique d'État » (voir l'encadré « Les trois versants ») sont un peu mieux payés que ceux du privé ; ceux de la fonction publique hospitalière et ceux de la « territoriale » (secrétaires administratives, personnel des cantines municipales, de l'entretien des routes, etc.) sont payés à peu près comme dans le privé. En revanche, les « cadres » du public – les profs, les médecins hospitaliers, les chefs des services administratifs, etc. – gagnent moins que dans le privé. En dehors de la noblesse managériale

publique-privée (qui bénéficie de hauts salaires de fonctionnaires, mais surtout y ajoute des primes et des cumuls de postes), les mieux payés des fonctionnaires sont de loin les médecins, avec un salaire moyen net d'environ 5 000 euros ; mais même eux gagnent moins que s'ils étaient en poste en clinique (privée). Ainsi, chez les fonctionnaires, les bas salaires sont moins bas et les hauts salaires sont moins hauts qu'en entreprise : **les inégalités de salaires sont nettement moins fortes dans la fonction publique que dans le privé.** Les écarts de salaires entre métiers du public, selon les diplômes notamment, sont forts : entre l'aide-soignante et le médecin, entre la secrétaire chargée des admissions et le prof d'Université par exemple. Mais ils le sont beaucoup moins qu'en entreprise, entre le magasinier et le directeur financier. L'idée est de payer toute la cordée, pas de tout donner au premier... Entre personnes exerçant un même métier aussi, les règles du statut de la fonction publique sont plus égalitaires – même s'il reste beaucoup de travail pour qu'elles fassent totalement effet. Ainsi, l'écart global de salaires hommes/femmes n'était « que » de 19 % en 2014 dans la fonction publique, contre 26 % en France en général. Les hommes homosexuels se heurtent également à un plafond de verre* qui les conduit à recevoir, à diplôme, ancienneté, etc. égaux, un salaire plus bas que les hommes hétérosexuels – mais l'écart est moins grand dans le public que dans le privé.

La mauvaise nouvelle, en ce qui concerne les salaires des fonctionnaires, c'est leur évolution. Ces dernières années, ils ont augmenté moins vite que les prix (sans parler des loyers dans les grandes villes !) : avec la même ancienneté sur le même poste, ils peuvent se payer de moins en moins de choses. Tandis que, dans le privé, les salaires ont augmenté – avec de grandes inégalités : davantage pour les directeurs financiers que pour les magasiniers... – bien plus vite que les prix.

Et les retraites, alors ? Jusqu'ici, celles de la fonction publique compensent un peu le niveau des salaires. La règle générale de l'avancement implique que chaque fonctionnaire attend longtemps pour gagner mieux sa vie, mais que sa retraite est calculée sur ses derniers salaires, donc les plus élevés. Une règle qui a notamment permis de conserver dans la fonction publique des personnes expérimentées, parce qu'elles savaient que leur salaire progresserait, puis qu'elles auraient une plutôt bonne retraite. Pour autant, ce mode de calcul ne donne pas à tous les agents publics des retraites plus avantageuses que dans le privé. Les cadres, surtout ceux qui touchent beaucoup de primes, gagneraient, dans l'ensemble, à avoir le même régime de retraite que ceux du privé ; mais les femmes qui sont agentes publiques* à temps partiel y perdraient.

Et le « privilège » de partir avant 62 ans dans certains métiers ? Il ne concerne plus que les catégories de métiers appelées « actives », c'est-à-dire « présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles ». Il s'agit notamment des aides-soignantes, des policiers, des gardiens de prison, et jusqu'en 2011 des infirmières (depuis, c'est plus compliqué). En 2013, un départ en retraite de fonctionnaire sur cinq concernait ces catégories. C'est rarement un départ pour un tour du monde des fêtes déchaînées : 20 % des infirmières et 30 % des aides-soignantes partant à la retraite ont été reconnues « en incapacité », c'est-à-dire que leur santé ne leur permettait plus, déjà avant l'âge de retraite prévu, de travailler normalement. L'espérance de vie d'une infirmière est de sept ans inférieure à celle de la moyenne des femmes en France.

Les femmes fonctionnaires, des carrières toujours pas égales à celles des hommes

En 2018, les femmes représentent environ deux tiers des emplois du secteur public, de fonctionnaires comme de contractuels. Mais beaucoup de métiers restent très féminins, ou au contraire très masculins. Et les métiers les plus féminins ont tendance à être moins payés que les autres.

Une des raisons de cette situation, c'est que le temps partiel, dans le public comme dans le privé, est souvent féminin, et souvent imposé. Beaucoup d'aides à domicile et d'ATSEM (les agentes techniques spécialisées des écoles maternelles : il y a 0,3 % d'hommes dans ce métier), par exemple, travaillent à temps partiel. Or qui dit temps partiel dit moins de salaire – et, en cas de réforme « par points », beaucoup moins de retraite.

Les métiers féminins offrent souvent moins de perspectives d'avancement que les autres. C'est évident quand ils sont précaires : 90 % des accompagnantes d'élèves en situation de handicap sont des femmes, et aucune n'est fonctionnaire. Il y a très peu de perspectives de titularisation dans ce métier, et aucun plan d'avancement à l'ancienneté. Les auxiliaires de puériculture (employées des crèches) et les aides-soignantes, même fonctionnaires, ont elles aussi très peu de possibilités d'avancement : passer le concours d'infirmière est une possibilité, en théorie, mais c'est très difficile avec un travail si prenant. En milieu et fin de carrière, tout cela finit par produire de gros écarts. Ainsi, parmi les agents

publics* en poste en 2012 : 82 % des hommes avaient déjà eu une promotion, contre 68 % des femmes – et il n'y a pas de raison de penser que la situation ait évolué depuis.

D'après un article de Delphine Colin.

L'égalité est un principe du statut de la fonction publique plutôt qu'une réalité. Mais un principe, cela permet au moins de demander et d'obtenir des chiffres sur le sujet, plus facilement qu'en entreprise, et de se mobiliser pour que ça change.

MUTER POUR MONTER ? DES EMPLOIS CONTRAIGNANTS

*Inspiré de recherches d'Arnaud-Dominique Houte,
Odile Join-Lambert et Anne-Sophie Beau
& Sylvie Schweitzer.*

Parle à tous les gars comme moi qui commencent à être dans les quinze ans de maison, au bout de quinze qu'on te fait lever à n'importe quelle heure, coucher à n'importe quelle heure, manger à n'importe quelle heure... bon, et tu dis à ces gars-là « attends, on va te mettre à quarante annuités », « dans les mêmes conditions de travail il va falloir que tu fasses trois, quatre, cinq ans de boulot en plus », le gars il te répond : « Non, mais c'est pas possible, tu veux me faire mourir au travail ou quoi ? Hein ? Tu veux me faire mourir ? Eh ben non, tu me feras pas mourir, je me mets en grève, tu vois »...

Voilà ce que raconte un conducteur de bus parisien au sociologue Olivier Schwartz, en 1995, année de grèves massives. Il est salarié d'une entreprise publique, la RATP. Il n'est pas fonctionnaire, mais il bénéficie d'un des « régimes spéciaux » de retraite qui ont été créés depuis le XIX^e siècle pour faciliter le recrutement dans des secteurs pénibles – du fait des conditions de travail, des horaires ou des obligations de mobilité. Pour lui, c'est clair, il y a un *deal*. Un emploi contraignant et usant, OK. Mais la satisfaction de rendre un service au public ne peut pas être la seule compensation : il faut aussi un statut protecteur.

Les contraintes et l'usure ne sont pas les mêmes pour tous les agents publics*, bien sûr. **C'est pour cela qu'il y a des régimes « spéciaux » : il y a des emplois qui marquent le corps plus que d'autres.** En 2016, près d'un fonctionnaire sur cinq travaillait le dimanche : un peu plus

que dans le privé ; et plus du tiers travaillaient de nuit, contre un quart dans le privé. Or tandis qu'en entreprise, cela veut souvent dire un peu plus de paye, dans le public, la contrepartie, ce sont des journées de repos – quand on arrive à les prendre.

Le « lumpen-fonctionariat » des gardiens de phares au XIX^e siècle

Aujourd'hui, les phares, c'est pour les photos de vacances. Au XIX^e siècle, pour qu'ils éclairent toute la nuit et de la bonne manière, il fallait des gardiens. Un métier très romantique sur le papier : la vue, la solitude, pourquoi pas un fantôme dans la tour... Cela a nourri nombre de romans-feuilletons, puis des films. En pratique, c'est évidemment moins charmant : l'ennui domine. Comment trouver des gens qui acceptent de faire ça ? C'est la question que se posent les ingénieurs des Ponts et Chaussées, jusqu'à l'automatisation des phares, au milieu du XX^e siècle.

En 1849, ces ingénieurs ont été chargés de recruter et superviser les gardiens parce que le ministre des Travaux publics, Vivien, avait décidé qu'on ne pouvait plus faire confiance à des entreprises pour cela : dès lors, les gardiens sont des « agents de l'administration » (pas des « fonctionnaires » : ils ne sont pas assez chics pour ce que le terme recouvre à l'époque). Vous vous souvenez de Vivien ? Ce juriste qui demandait, en 1845, moins de fonctionnaires, mais mieux payés ? Côté phares, il n'a pas exactement appliqué son programme... Il faut dire qu'il y avait eu un petit souci avec les gardiens au début du siècle. Ils étaient recrutés et rémunérés par les entreprises qui géraient alors les phares, dans un système de concession*. Ces entreprises étaient payées un prix fixe par l'administration pour faire fonctionner le phare, et elles devaient fournir l'huile pour entretenir le feu. Solution simple pour faire plus de profits : demander aux gardiens des feux moins vifs, pour consommer moins d'huile. D'où un petit problème de naufrages. Le physicien Augustin Fresnel, qui travaillait sur l'optique des phares, avait clairement recommandé de « ne point charger de cette direction [des phares] un entrepreneur [...] dont le désir d'augmenter son bénéfice ou seulement la moindre négligence dans le choix ou la surveillance de ses employés peuvent être si funestes aux navigateurs ». Vivien a donc fini par décider que ce service public serait rendu par des agents publics*.

Les ingénieurs auraient aimé engager, puis promouvoir des gardiens ponctuels, obéissants, bons pères de famille, en parfaite santé, avec une belle écriture... Mais personne n'a pensé que proposer un salaire décent pourrait aider à trouver ce genre de perles rares. Les gardiens ont certes un statut, avec six classes aux rémunérations croissantes. Mais, sauf soutien personnel très appuyé d'un ingénieur, il faut vingt ou vingt-cinq ans pour monter tous les échelons. La plupart des gardiens, d'anciens pêcheurs du coin, souvent épuisés par leurs années de navigation, ne restent pas si longtemps. Or quand on n'est que « sixième classe », le salaire est si bas que la tentation est grande d'apporter un travail annexe à faire, de la serrurerie par exemple – au détriment de la sécurité des bateaux. Les ingénieurs ont donc passé des décennies à se plaindre de gardiens qu'ils présentaient souvent comme incultes ou alcooliques... avant de décider, en 1886, d'augmenter les salaires, et de mettre en place un concours (arithmétique et orthographe sont au programme) et une formation – autre que sur le tas. Surprise, surprise : dès lors, les candidats furent plus nombreux et mieux notés par leurs chefs.

D'après un article de Jean-Christophe Fichou.

Bref, même si le statut vise à protéger contre l'arbitraire des chefs ; même si être fonctionnaire, c'est ainsi avoir une forme d'indépendance enviable par les salariés du privé, **être fonctionnaire, ce n'est pas se tourner les pouces, ni même travailler quand on veut. Et, pour beaucoup, pas où on veut non plus.**

Revenons un instant à Marius, le gendarme de la fin du XIX^e siècle. Il sillonne le territoire de sa brigade avec le cheval qu'il s'est acheté ; mais ce territoire, il ne l'a pas choisi. Parmi les collègues de brigade qui étaient là quand il est arrivé, quatre ans après, la moitié sont partis ailleurs. Quand Marius partira en retraite, il aura probablement connu plus de quatre affectations différentes. Parfois, la mobilité est choisie. Par exemple, l'« extrême rudesse du climat » du Briançonnais incite beaucoup de gendarmes à demander une mutation dès qu'ils le peuvent : au bout de deux ans (à condition d'avoir remboursé toutes leurs dettes à la brigade). Comme tout le monde veut partir, les seuls qui arrivent en remplacement sont ceux qui viennent d'être recrutés. Et les gendarmes nés à Briançon, ils ne veulent pas revenir, alors ? Ils voudraient peut-être, mais ils ne peuvent pas : **les dirigeants de la gendarmerie craignent comme la peste le copinage entre gendarmes et habi-**



Militaire ou gendarme à cheval dans le Sud-Ouest, seconde moitié du XIX^e siècle.

tants, au point qu'il est interdit de nommer un gendarme dans son lieu d'origine, mais aussi dans un lieu proche de celui où habitent les parents, frères ou oncles de sa femme. **Si Marius se fiance là où il travaille avec Rosalie, il sera déplacé d'office au lendemain de son mariage.** Sa dette le suivra ; Rosalie aussi, sans doute, même si elle est couturière et qu'elle perdra toute sa clientèle. Et s'il épouse Célestine, qui est institutrice, la lune de miel sera vite écourtée : comme les mutations sont bien plus rares chez les instituteurs que chez les gendarmes et que le rapprochement de conjoints est encore loin d'être un droit, Marius et Célestine devront rester séparés longtemps, et écrire sans cesse aux officiers, aux inspecteurs et aux députés pour obtenir d'eux la faveur de vivre ensemble.

Bien d'autres mutations de gendarmes du XIX^e siècle sont contraintes. Les chefs décident des affectations : ils cherchent par exemple à placer dans les villes, où ils seront bien visibles, les « beaux militaires » et à garder pour des lieux plus isolés les « gendarmes décrépits et vieillissants ». Si les fonctionnaires ont laissé deviner une opinion politique personnelle, ils peuvent subir une mutation-sanction après une élection. Et s'ils ont juste énervé leur chef, ils risquent aussi d'être mutés « dans l'intérêt du service », plusieurs fois par an, jusqu'à ce qu'ils démissionnent. Enfin, **accepter une promotion, c'est l'assurance d'être immédiatement muté : beaucoup de gendarmes bien notés refusent les galons pour cette raison. Cette règle qui liait promotion et déplacement a été abolie... dans les années 2000** – une « réponse majeure à une demande

sans cesse renouvelée », écrit, avec un grand sens de la modération, le chef de la légion de Franche-Comté. Ça ne faisait qu'un siècle et demi de demandes, finalement... Quelques autres contraintes ont été assouplies, et de nouvelles règles ont été imposées, cette fois, aux chefs : ils ne peuvent plus décider de muter aussi facilement qu'avant les gendarmes qu'ils n'aiment pas, et ils doivent tenir compte de l'emploi des conjointes. Le statut est plus protecteur aujourd'hui, pour les gendarmes et pour les autres. Mais les problèmes d'affectation de Marius parlent sans doute encore aux profs et aux policiers bretons ou provençaux qui déburent en Picardie ou en Seine-Saint-Denis, et à pas mal d'autres fonctionnaires.

Il y a aussi des métiers de fonctionnaires où on ne bouge pas, ou peu, géographiquement : hier les gardes-champêtres, les facteurs ou les instituteurs, aujourd'hui surtout les métiers de la fonction publique territoriale. Le statut de 1983 a toutefois ouvert des possibilités de mobilité à ces derniers. Cela peut être protecteur quand on a été embauché par un maire qui perd ensuite les élections et dont le successeur n'aime pas trop les anciennes équipes. Ou quand on a un conjoint qui, lui, doit bouger. En effet, **la France reste la France, centralisée. Une mutation vers un plus gros service, dans une plus grande ville, et plus encore vers Paris, est souvent synonyme de succès, voire en est la condition. Mais tout le monde ne peut pas s'en accommoder.** On l'a vu (voir Partie 2, « Des femmes laissées sur le carreau »), les obligations de mobilité – et de disponibilité constante – nuisent aux carrières des femmes au sommet de la haute fonction publique. Il en va de même aux échelons intermédiaires. Résultat ?

Même si les femmes ont été admises en théorie sur des postes d'encadrement, elles les occupent, en pratique, moins que les hommes.

Par exemple, les « receveurs » étaient des cadres nombreux à La Poste, lorsqu'elle était une administration, qui dirigeaient les bureaux de poste et intervenaient directement dans leurs activités financières et fiscales. Depuis 1948, année d'importantes mobilisations syndicales qui avaient revendiqué cette possibilité, la Poste était une des parties de la fonction publique où il était possible d'obtenir de belles promotions sans être entré avec un diplôme élevé. Par exemple, commencer en catégorie C, avec le certificat d'études primaires*, pour diriger un tout petit bureau de poste en Lozère, et finir en catégorie A (la même que celles des professeurs de lycée ou commandants de police), avec beaucoup de responsabilités et une rémunération assez importante dans un gros bureau. Les receveuses étaient nombreuses à avoir été titularisées après la Libération, mais elles

ont relativement peu profité de ces possibilités d'avancement. En effet, cette progression était en partie fondée sur la notation par les chefs, mais surtout sur l'ancienneté *et la mobilité* : impossible de changer de catégorie en restant dans un petit bureau. Or, jusqu'aux années 1970, les plus gros bureaux n'étaient en pratique jamais attribués aux femmes. Une autre voie de promotion par concours interne, l'accès à un poste d'« inspectrice » plutôt que de « receveuse », faisait l'objet de politiques défavorables aux femmes, également jusqu'en 1972. Les concours étaient séparés entre hommes et femmes et, entre 1950 et 1959, aucun poste d'inspectrice n'a été ouvert, contre 3 000 postes d'inspecteurs.

De la même façon, des concours séparés, pour lesquels peu de postes étaient ouverts, bloquaient les carrières des inspectrices du travail jusqu'en 1974. Le statut de la fonction publique de 1946 avait posé un principe d'égalité, mais les règles d'application, par exemple ces nombres de postes aux concours, étaient déterminées par des hommes bien peu féministes... **L'ouverture de véritables possibilités de carrière de cadres aux femmes fonctionnaires n'a qu'une petite cinquantaine d'années !**

Même quand un concours existe et que les chefs n'ignorent pas systématiquement les candidatures féminines, les pressions de la société restent. Parce qu'elles ont été élevées ainsi, ou parce que leurs maris, leurs collègues ou d'autres personnes de leur entourage les dissuadent de faire autrement, les femmes « choisissent » plus que les hommes des carrières sédentaires. Simone, entrée par concours dans la fonction publique en 1948 comme contrôleuse du travail, est mutée à Bordeaux en 1953, parce qu'elle a réussi le concours interne d'inspectrice. Son mari est fonctionnaire dans un autre corps, les affaires sanitaires et sociales. Ils obtiennent un poste à Bordeaux pour lui, mais qui implique qu'il change de métier. À ce moment, Simone dit que c'est trop, que c'est la dernière fois : une lettre conservée dans son dossier de carrière en témoigne. Plus tard, elle refuse une nouvelle mobilité géographique nécessaire à son passage en « première classe ».

« Je n'ai pu faire admettre ni une nouvelle transformation de notre organisation familiale, ni une nouvelle transplantation professionnelle : revendre, pour la troisième fois, la maison ou trouver un locataire plus sérieux que les précédents, réorganiser les circuits familiaux et surtout, pour mon mari, se retrouver dans un milieu professionnel étranger, refaire la preuve de sa valeur, indépendante de sa qualité d'époux de la directrice du travail, n'est pas envisageable. »

Simone a pourtant, quelques années après, accepté une nouvelle mutation. Bien peu de femmes ont réussi à faire ce « choix ». Dans sa génération, ce qui est bien plus fréquent, c'est de bouger en suivant son mari, comme nombre de femmes de receveurs le faisaient dans les années 1950 et 1960, en restant sur un statut d'auxiliaires, assistant leur mari dans son travail. L'inverse n'arrive pratiquement jamais, aujourd'hui comme hier : lorsqu'il faut décider où ira un couple (hétéro), ce sont les impératifs professionnels de l'homme qui l'emportent le plus souvent.

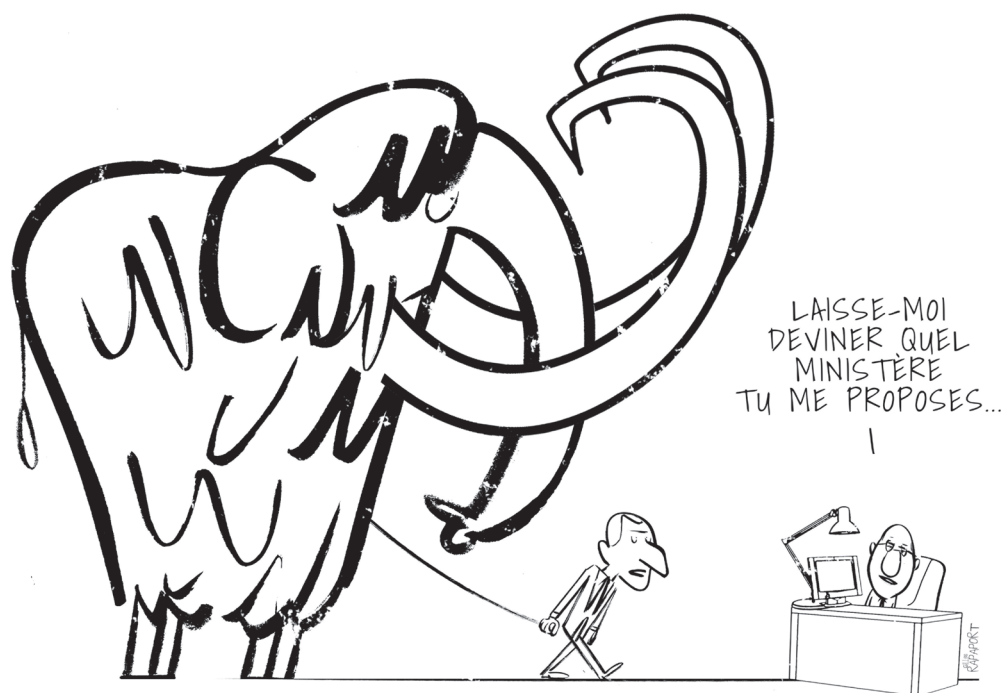
MAMMOUTH PRIDE : QUAND LES SERVICES PUBLICS SONT EN AVANCE

« Un bureau de poste en Autriche se distingue peu d'un autre : qui en a vu un les connaît tous. [...] Ils conservent obstinément cette odeur bureaucratique, très vieille Autriche, reconnaissable entre toutes, remugle de tabac froid et de poussière de dossiers. »

Stefan Zweig, *Ivresse de la métamorphose*, 1982.

Il n'y a pas qu'en Autriche dans les années 1920 que les fonctionnaires et leurs bureaux évoquent des vieux trucs poussiéreux à beaucoup de gens. Prenez l'expression « dégraisser le mammouth ». Le ministre de l'Éducation nationale Claude Allègre l'a employée en 1997 pour dire qu'il y avait trop de fonctionnaires dans son ministère (dans les bureaux ou dans les classes ? Il a laissé planer l'ambiguïté), mais il ne l'a pas inventée. Il l'emprunte à un de ses prédécesseurs, le gaulliste Olivier Guichard, en poste de 1969 à 1972, qui parlait d'un « dinosaure massif et pataud » pour évoquer son ministère. Dire « dinosaure » ou « mammouth », c'est clairement méprisant : ils ne sont pas réputés pour leur intelligence ni leur agilité ; et l'idée d'un animal trop gros permet d'insinuer qu'il y a, bien sûr, toujours « trop de fonctionnaires ». Mais pourquoi la préhistoire ? **Pour faire croire que le dépeçage des services publics est une « modernisation », il faut d'abord les présenter comme archaïques, croulants, séniles. Pour justifier l'agression, non plus dire que l'agressée était trop privilégiée, qu'elle l'avait bien cherché, avec sa paresse et ses folles dépenses ; mais faire croire qu'elle n'était plus performante, qu'elle allait de toute façon mourir de vieillesse.**

Après l'Éducation, Guichard a été ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire. Il y a favorisé les concessions* d'autoroutes,



que les contribuables payent encore aujourd’hui (voir « Aujourd’hui, corvée d’autoroute »). Il y a également soutenu, entre autres, le développement de la zone industrielle de Fos-sur-Mer (merci pour la pollution) et celui du canal Rhin-Rhône. Tout cela a coûté cher en dépense publique, non pas pour imprimer des formulaires et les enduire de poussière, mais pour placer l’État au summum de ce qui semblait être la modernité – et, au passage, cela a souvent profité aux plus grandes entreprises. Désormais, certains défauts de ces grands projets, qui faisaient encore la fierté des ingénieurs français dans les années 1980, sont évidents. Les billets de TGV sont chers et le passage à la grande vitesse a frappé durement les gares moyennes et les régions alentour. Le Minitel est accusé d’avoir retardé l’arrivée d’Internet dans les foyers français et d’avoir été trop peu participatif (impossible d’y créer un site dans son garage, sans rien demander à personne). Dans les deux cas, la noblesse d’État avait privilégié un projet centralisé, et organisé par en haut. Mais dans les deux cas, il y avait aussi un peu de la version égalitaire du progrès attachée au service public. Jusqu’aux années 1990, les billets de TGV étaient, comme les autres billets de train (voir Partie 4, « Des services publics dans tous les cantons »), tarifés au kilomètre. Aller plus loin, c’était donc devenu plus rapide, mais pas plus cher – et sans trop d’émissions de carbone. Le Minitel, cette grosse boîte beige, on pouvait gratuitement le retirer à la Poste, et gratuitement le brancher pour accéder à l’annuaire de toute la France, réserver un billet de train, s’inscrire à un concours ou en consulter

le résultat... autre chose que l'administration numérique des années 2020, qui demande d'avoir un ordinateur, de ne pas être en zone blanche et de payer un abonnement à une grande entreprise ! Un TGV, aujourd'hui, en Californie, c'est vu comme un projet futuriste, écolo, et toujours plus démocratique que l'absence actuelle de transports en commun. **Un accès Internet gratuit au moins pour les services publics, sur un appareil gratuit pour tout le monde, qui ose le proposer ?**

Il ne s'agit pas de refaire des diplodocus en Formica. Simplement de ne pas oublier qu'inventer des nouveaux services publics est possible, quand une partie de la population exprime de nouveaux besoins – plutôt que de laisser les anciens services publics s'écailler faute de moyens, pour ensuite les accuser d'être des dinosaures.

Quand la France était écolo avant d'autres. Le Conservatoire du littoral

« On a suivi la côte, ou du moins on a essayé, car parfois elle est tout simplement inaccessible, car privatisée. Heureusement que certains endroits sont gracieusement ouverts aux pauvres manants comme nous, qui ne pouvons pas nous payer un accès réservé face à l'océan Atlantique. » C'est une blogueuse qui raconte cette expérience largement partagée par ceux et celles qui voyagent... aux États-Unis, et dans beaucoup d'autres pays. Aller à la plage, ou marcher au bord de la mer, c'est réservé aux riches qui y ont leurs villas. La France est une des exceptions : les « sentiers de douaniers », qui étaient aussi des sentiers de contrebandiers, sont ouverts au public depuis 1976. Quel que soit le propriétaire, vous pouvez passer chez lui, tant que vous restez au bord de la mer – et parfois avoir un aperçu de son tennis ou ses jardiniers. La spécificité française ne s'arrête pas là : une partie des rivages, 15 %, soit 1 600 kilomètres de côtes, appartiennent à l'État – à nous tous et toutes. Ils ont été achetés par le Conservatoire du littoral, créé en 1975. C'est un organisme public qui existe avant tout pour éviter le bétonnage des côtes par des promoteurs immobiliers : une fois qu'il a acheté des terres pour le compte de l'État, il est impossible juridiquement de les revendre – on dit qu'elles sont « inaliénables », en plus d'être ouvertes au public et inconstructibles. Le Conservatoire a aussi pour mission de gérer ces terres de la manière la plus écologique possible. C'est pour cela qu'on trouve en France pas mal

de dunes reconstituées, où une végétation faisant tenir la côte se réinstalle progressivement. L'idée est de miser sur les capacités de la nature à se régénérer, alors que, dans beaucoup d'autres pays, ce sont des digues en béton que les propriétaires ou les États opposent, sans beaucoup d'effets, au jeu des marées ou au changement climatique.

Étonnamment, le Conservatoire a été créé à l'issue d'une mission de 1963 sur le tourisme dans le Languedoc, menée par des membres de la noblesse d'État gaulliste, sous la présidence de Pierre Racine, un des fondateurs de l'ENA. À l'époque, la conception dominante de l'aménagement du territoire consistait plutôt à construire des « villes nouvelles » ou, en Languedoc, à répandre massivement des insecticides pour obtenir des plages sans moustiques. Pourtant, les membres de la « mission Racine » ont entendu ce que leur disaient des géographes, des experts en environnement et les premiers mouvements régionalistes et écologistes. Dans les années 1970, la priorité de l'aménagement public devient, par exemple, la conservation des marais, pour leur biodiversité, et non plus leur assèchement pour faire des campings. Il n'y aurait pas eu de Conservatoire du littoral sans une pression de militants et militantes ; mais il fallait les moyens financiers et juridiques de l'État pour sortir des terres du marché.

Le Conservatoire a donc ouvert une nouvelle branche de service public, mais il emploie très peu de fonctionnaires : 180 en 2017. Le millier d'autres gardes, animateurs et agents d'entretien qui travaillent sur ses terres sont employés par des communes ou des associations, avec un statut moins favorable. Comme le gouvernement limite le budget du Conservatoire, ses dirigeants sollicitent de plus en plus les dons de particuliers et les « partenariats » avec les entreprises. Ses décisions sont prises en concertation avec les mairies : quand des maires préféreraient bétonner, il faut négocier ; mais des associations écologistes et des scientifiques participent aussi à ces concertations. Quant aux riches propriétaires du littoral, ils ne sont pas exactement perdants : s'ils vendent un bout de terre, ils gagnent de l'argent et, surtout, ce morceau sur lequel ils ont souvent encore une belle vue est ensuite entretenu par des agents publics – sans qu'ils aient à payer pour cela, sauf comme contribuables.

Fondé sur des textes de Dominique Legrain & François Letourneau, et de Roland Paskoff.

Créer de nouveaux services publics pour mettre en œuvre des idées modernes, quand on perçoit un nouveau besoin dans la population, ce n'est pas qu'un truc d'ingénieurs.

« On a un statut qui défend nos conditions de travail, on a quand même une Caisse d'assurances sociales qui est superbe, on paie pas le médecin, on paie pas les médicaments, c'est vachement important, parce qu'au lieu d'attendre que tu sois malade vraiment pour appeler le toubib, ben là t'as la possibilité d'aller voir le toubib et qu'il te soigne... On a cette possibilité, c'est énorme, c'est dans le statut ça, c'est important ça... »

C'est encore un machiniste RATP qui parle, en 1995. Le statut qu'il défend en se mettant en grève, ce n'est pas seulement une compensation des contraintes liées à son travail. C'est aussi un véritable progrès social, du genre qui fait rêver ceux qui doivent payer cher le médecin ou les médicaments, donc qui y renoncent le plus longtemps possible. **Le « régime spécial de santé » des transports en commun de Paris date de 1898 : à l'époque, un demi-siècle avant la Sécu, l'accès sans frais au médecin, en échange de cotisations, c'était un doux rêve.** Pourtant, le contrat passé entre la Ville de Paris et l'entreprise privée qui prend en charge le métro impose à cette dernière la création d'un service médical et pharmaceutique gratuit, financé par une caisse de prévoyance gérée par les employés, qui ont aussi droit à des congés maladie. C'est que le conseil municipal de Paris est de gauche (« radical-socialiste ») depuis 1884. Même s'il a concédé les transports à une entreprise, il est très exigeant, sur ses résultats en termes de service public pour les usagers (un matériel performant et solide, des horaires réguliers) aussi bien que sur les conditions de travail de ses salariés. Comme pour les retraites, l'extension progressive de ces nouvelles protections à différentes entreprises publiques ou parties de la fonction publique a servi de modèle : d'autres salariés ont revendiqué les mêmes droits jusqu'à obtenir la Sécu pour tous.

La longue lutte des femmes pour l'égalité des carrières offre aussi un exemple du progressisme du service public.

On a vu que le principe de l'égalité de salaires entre instituteurs et institutrices avait été voté par le Parlement dès 1910 ; mais aussi que l'égalité des carrières entre hommes et femmes dans la fonction publique n'avait longtemps été qu'un horizon un peu lointain : les progrès les plus décisifs ne datent que des années 1970. Cela n'empêche pas d'apprécier le côté visionnaire des revendications de l'institutrice Marie Guérin et de ses collègues : en 1909, quand les femmes n'ont pas le droit de vote, quand les classes ne sont pas mixtes, quand, à 45 ans, on a peut-être eu soi-même une institutrice qui était une bonne sœur...

dire que des salaires égaux à ceux des instituteurs, ce serait juste normal : respect.

Des combats comme celui-là, pour que les services publics redeviennent pionniers du progrès social, il en reste beaucoup à mener. Jenny Jones, pilote d'Air France, y participe à l'échelle bien particulière de son métier. Bien sûr, Air France-KLM n'est plus vraiment une entreprise publique (les États français et néerlandais en possèdent moins d'un tiers) ni un service public. Mais, de son passé public, elle garde une tradition de syndicalisme fort et des règles d'avancement claires, presque exclusivement à l'ancienneté. Et ça, pour Jones, ce n'est pas un archaïsme à réformer : c'est une des clés du progrès. Celle qui s'est notamment battue pour que les pilotes puissent voler enceintes rappelle que les classes prépas scientifiques (voir Partie 2, « Passer un concours ») et le format du concours font que peu de femmes deviennent pilotes à Air France. Mais, une fois embauchée, pas de plafond de verre* dans le ciel – même quand on arrête de voler un an et demi pour congé parental, ou quand deux parents pilotes se mettent à temps partiel pour s'occuper de leurs enfants. « On est mis sur la liste qui s'appelle la liste de séniorité, c'est la LCP, la liste de classement professionnel. Et tout se fait en fonction de cette liste chez Air France, il n'y a pas de mérite, on est un numéro sur la liste », explique-t-elle. « **Pas de mérite** », et **c'est bien ? Hé oui** : c'est bien parce que le mérite et l'avancement « au choix », c'est souvent l'avancement des personnes que *leur chef*, qui n'est pas exempt de tout préjugé, trouve méritantes ; par exemple, de celles qui font des heures supplémentaires plutôt que de prendre des congés parentaux. Donc, pas souvent des femmes. Et « pas de mérite », c'est bien pour pouvoir se prévoir un avenir, contrairement aux jeunes qui sont forcés de débiter dans la filiale *low cost* Transavia, où ces règles ne s'appliquent pas (quant à Ryanair, elle ne propose même pas de congés maladie). Du coup, chez Air France, on fait carrière ; on ne part pas travailler pour un concurrent ou dans un autre secteur : « Les pilotes vont jusqu'au bout. Pourquoi ? Parce qu'on peut s'arrêter un an, deux ans, quatre ans, on retrouve notre poste quand on rentre. Ils nous reforment pour qu'on revienne dans un cockpit. »

UN STATUT QUI ABOLIT LES PRIVILÈGES ? CONCOURS ET ASCENSION SOCIALE

*Inspiré de travaux de Marine Haddad
et Sibylle Gollac & Cédric Hugrée.*

Chantal est une fonctionnaire administrative née en 1965 en Martinique. Elle est arrivée en métropole en 1985, « un peu par amour » (son petit ami de l'époque y est né) et pour « faire une école à Dieppe » après le bac. Elle raconte à une sociologue qu'elle a une « culture des concours » : « J'appelais spontanément dans les ministères demander s'il y avait des concours de prévus, des choses comme ça, quoi. » Sans doute parce que, dès son enfance, elle avait une bonne image des fonctionnaires : « C'était vraiment un échelon, enfin un niveau. » Mais c'est aussi parce qu'elle compare avec les formes d'embauche du privé :

Vous savez j'ai une amie, par exemple, qui a un très beau nom avec une particule et elle cherchait un logement. Elle avait pas spécialement un accent [...] on lui a proposé des super-choses au téléphone et quand elle est arrivée ils se sont rendu compte que c'était une Antillaise. [...] Donc je pense que c'est pas systématique mais quand vous avez un entretien, vous êtes en face de l'employeur, ben certains ont des critères de choix. Vous passez votre concours, vous êtes derrière votre feuille, vous n'avez pas... Après vous avez un oral, OK. Mais vous avez déjà passé l'écrit au préalable. Enfin, je veux dire, c'est plus anonyme.

Chantal ne dit pas explicitement : « Les concours laissent moins de place au racisme que les entretiens d'embauche » ; mais il semble bien que c'est ce qu'elle a retenu de ses expériences. Cela peut être une explication de la part importante des Antillaises vivant en métropole qui sont employées dans la fonction publique : beaucoup d'entre elles pensent avoir leur chance dans les concours – en tout cas plus de chances que dans le privé –, et elles ont raison, au moins en termes statistiques (donc pas toujours, selon les concours). Les personnes qui s'intéressent à l'histoire des Antilles croient souvent que c'est le Bumidom qui est à l'origine de cette situation. Le Bumidom, c'est une des nombreuses politiques mises en place dans les années 1960 et 1970 pour faire venir des Domiens et Domiennes (habitants des départements d'outre-mer) en métropole, afin de lutter contre la surpopulation des îles : des politiques plus ou moins brutales, allant jusqu'à enlever de jeunes enfants à leurs familles, que l'on doit notamment à Michel Debré, Premier ministre gaulliste puis député de La Réunion. Le Bumidom organisait la migration sans retour vers la métropole de jeunes adultes. Mais, même



si quelques recrutements ont eu lieu à la Poste, la majorité des emplois étaient proposés dans le secteur privé : l'industrie ou l'agriculture pour les hommes, le service domestique pour les femmes.

Ce n'est donc pas l'administration qui incite les Antillaises à passer des concours ou à accepter des postes d'agente publique* non fonctionnaire en métropole, et pourtant, elles y sont nombreuses. À âge, diplôme et origine sociale égaux, les Domiens, et surtout les Domiennes, sont très surreprésentés dans le secteur public – à l'exception des postes de cadre. Entre 1990 et 2012, une Domienne avait huit fois plus de chances de tenir un poste d'ouvrière ou employée du public qu'un Français né hors des DOM. On peut comprendre que ces postes intéressent les Domiennes. Entre autres, les fonctionnaires titulaires ont droit à des « congés bonifiés » qui leur permettent de voyager régulièrement vers leur DOM d'origine. Les chefs et les collègues y voient souvent un « privilège », mais avec un salaire de guichetière, comment, sans cela, aller voir sa famille ? Un autre avantage, c'est celui que souligne Chantal : ces postes qui les intéressent, des Domiennes les obtiennent effectivement. Certaines, à l'hôpital ou en Ehpad notamment, sont recrutées comme agentes de service hospitalières ou auxiliaires de vie. Ces emplois sont attribués par recommandation plutôt que par concours, mais ils permettent de préparer ensuite celui d'aide-soignante. Des Domiennes plus diplômées passent directement ce concours, ou un autre. D'où l'importance de leur confiance dans le fait qu'ils ne les discriminent pas.

Cette confiance paraît justifiée par d'autres études statistiques qui montrent que le « rôle social de la fonction publique » existait encore au début des années 2000. Selon ces statistiques, certes, bon nombre d'agents publics* sont des enfants d'agents publics. Mais cela laisse beaucoup de places pour d'autres – du moins tant que le gouvernement n'interdit pas tout recrutement : **travailler dans le public reste une possibilité de promotion sociale ou, pour les femmes et les personnes racisées notamment, une option pour subir moins de discriminations.** Ainsi, au début des années 2000, à diplôme égal, les enfants d'ouvriers du privé deviennent plus souvent agents publics que les enfants de cadres du public : **l'ouverture sociale l'emporte sur l'héritage.** Si Cyril, fils de routier né en 1970, a réussi à avoir son bac, il avait plus de chances que Vincent, fils de perceuteur, de travailler dans le public en 2001. Bien sûr, c'était plus exceptionnel pour Cyril d'avoir son bac que pour Vincent, et bien sûr, il n'est pas devenu énarque*, ni même sans doute prof (voir Partie 2, « Des écoles d'élite pour héritiers »). Ce que montre cette statistique, c'est avant tout que le secteur public n'est pas réservé aux héritiers. **Et les personnes d'origine populaire des générations autour de celle de Cyril ont aussi eu plus de chances de devenir cadres dans le public que dans le privé : le public, de ce point de vue, était moins inégalitaire que le privé,** encore dans les dernières décennies du xx^e siècle. C'est particulièrement vrai pour celles des femmes d'origine populaire qui sont parvenues à obtenir un diplôme du supérieur – une licence par exemple. En entreprise, à peine la moitié des filles d'ouvrier de plus de 45 ans avec ce niveau de diplôme (pourtant très élevé pour leur génération) étaient cadres en 2001 ; tandis que dans le public, elles sont trois sur quatre à avoir le statut de cadres, souvent comme professeures ou dans la santé. Les concours de l'enseignement, en particulier, ont ainsi été une vraie voie d'ascension sociale. Et une voie de plus en plus importante à la fin du xx^e siècle : les origines sociales des enseignantes se sont démocratisées entre 1982 et 2002. Si on observe des personnes de 35 ans environ à ces deux dates, on constate que l'avantage relatif offert par le secteur public aux femmes et aux personnes d'origine populaire était plus grand en 2002 qu'en 1982.

Bref, les concours et les règles de promotion de la fonction publique, au début du xxi^e siècle, défavorisent moins les femmes et les personnes d'origine populaire que les pratiques du privé – et les récits des Antillaises font penser que la même chose vaut pour les personnes racisées. Les concours ont bien des défauts, que nous avons évoqués dans le cas des grandes écoles. Souvent inconsciemment, les jurys

partagent des formes de machisme, de racisme ou de racisme social ; les épreuves de « culture générale » de certains concours mesurent largement celle des parents, et bien d'autres facteurs vont à l'encontre de l'objectif d'égalité. Et pourtant, cet objectif existe et les concours permettent dans une certaine mesure de s'en approcher.

Plus précisément, les statistiques dessinent deux voies de promotion sociale vers 2000 : *par* la fonction publique et *dans* la fonction publique. La première vaut surtout pour les diplômés, et plus encore les diplômées, qui peuvent accéder, quelle que soit leur origine, à des métiers administratifs, de santé ou d'enseignement. La seconde concerne davantage des hommes, moins diplômés, bien ancrés localement et qui peuvent être promus au sein de métiers dits « techniques ».

Pour autant, il faut tempérer l'optimisme que provoquent ces statistiques. En effet, une fille d'ouvrier avait de meilleures chances *relatives* d'entrer dans la fonction publique, et à un bon poste, en 2000 qu'en 1980. Sauf que, dans le même temps, le nombre total de postes mis aux concours a fortement décliné. La fille d'ouvrier garde son « avantage concours » par rapport au fils de cadre, au sens où le public lui reste moins fermé que le privé, mais cela ne lui permet que de gagner des places dans une file d'attente qui s'allonge, devant une porte de plus en plus petite... **La « modernisation » qui passe par la réduction du nombre de postes du public, voire la fin du recrutement par concours et celle des carrières gouvernées par le statut, c'est donc aussi la fin de ces espoirs d'ascension sociale et de relative non-discrimination.**

Quand le service public lavait plus blanc. Pourquoi des éboueurs ou des blanchisseuses fonctionnaires ?

Le fonctionnaire stéréotypé, c'est celui qui dort à son bureau, ou une guichetière désagréable. Rares sont les personnes qui savent qu'il y a aussi des ouvriers dans la fonction publique, pas seulement des cadres et des employés. Il faut dire qu'il y en a de moins en moins. Altadis, fabricant de cigarettes (dont les Gauloises), c'est aujourd'hui une entreprise privée, filiale d'un groupe anglais. Au XIX^e et pendant une bonne partie du XX^e siècle, c'étaient des ouvriers et ouvrières « d'État » qui fabriquaient allumettes et cigarettes pour une régie* publique. De même, Safran, comme quelques autres grands groupes de fabrication d'armes, d'avions ou de navires militaires, n'appartient plus que pour 10 % à l'État ; mais auparavant, c'étaient des « ouvriers d'État » qui fabriquaient tout cela pour la défense de la France ou

d'ailleurs. Fabrique de mort dans les deux cas, sans doute ; mais niveau de vie honnête pour le personnel.

Fin de la liste des ouvriers du public ? Non : longtemps, une bonne partie du personnel du nettoyage – éboueurs dans les rues, femmes de ménage dans les bureaux, blanchisseuses dans les hôpitaux – a bénéficié de protections statutaires. Ou s'est battu pour en obtenir. C'est ainsi qu'en 1991, après de fortes luttes syndicales, a été créé le corps d'« ouvriers de blanchisserie », avec à la clé notamment la retraite à 55 ans (du fait de la pénibilité) et une clarification des conditions d'embauche et de recrutement. Un statut dans ces métiers, ce n'est malheureusement pas pour tout le monde, ni partout : les éboueurs étrangers, notamment, nombreux à la Ville de Paris dans les années 1960 et 1970, sont exclus du statut ; *idem* pour les blanchisseuses d'hôpital. Mais pour les personnes qui l'obtiennent, avoir ce statut, c'est très important. Pouvoir dire « je travaille à la Ville », je suis « agent de service public », c'est important quand on fait ce que beaucoup considèrent comme un « sale boulot ». Avoir un statut, et rendre régulièrement des services qui ne se limitent pas au nettoyage – les éboueurs renseignent souvent les passants –, c'est ce que les sociologues appellent une source d'« honorabilité populaire ». Avoir un statut, quand on a été auparavant précaire dans le privé (ce qui est souvent le cas des ouvriers et ouvrières du public), c'est aussi être assuré de son emploi et de sa paye, donc pouvoir mieux se loger, même quand le salaire n'est pas haut. Au moins, il montera avec l'ancienneté : en 1980, un éboueur à Paris pouvait terminer sa carrière à trois fois le SMIC. « C'est un travail sûr. » Ou plutôt, c'était : ce sont de plus en plus des entreprises qui nettoient les rues des villes et les draps des hôpitaux.

Pourquoi ces externalisations* ? Pour « moderniser » bien sûr, et diminuer le nombre de fonctionnaires. Résultat ? Un personnel plus précaire et moins payé, et un nettoyage souvent moins bien fait. Est-ce que cela permet au moins à l'État d'économiser l'argent des contribuables ? Pas sûr du tout, si on prend en compte tout ce que coûte l'externalisation. Des économistes ont fait le calcul dans le cas de l'entretien des collèges, que de plus en plus de départements, libres de ce choix depuis 2003, ont confié à des grandes entreprises : la Sodexo, par exemple, dans les Yvelines. Si on regarde le coût en salaire d'une heure de nettoyage, pas de doute : l'entreprise demande moins d'argent, parce qu'elle paye moins bien ses salariés. Mais il y a d'autres coûts à prendre en compte : le travail d'encadrement des femmes de ménage ne disparaît pas quand elles sont externalisées ; et il est aussi coûteux

que si le nettoyage est fait par des fonctionnaires. S'y ajoute un travail administratif pour mettre en place et suivre le contrat avec l'entreprise. Surtout, parce que les femmes de ménage du privé gagnent moins, elles reçoivent plus de prestations sociales : allocations de logement, de retour à l'emploi, primes d'activité. Si on considère ainsi l'ensemble des coûts pour les contribuables, on s'aperçoit que les femmes de ménage du privé devraient nettoyer *beaucoup* plus vite et mieux pour que passer par Sodexo, ou un de ses concurrents, fasse vraiment faire des économies. Globalement, externaliser ne coûte pas moins cher. En revanche, cela rapproche celles qui nettoient du seuil de pauvreté.

Inspiré de textes de François-Xavier Devetter & Julie Valentin, et de Barbara Prost.
