

LE VOTE DES FONCTIONNAIRES EN 2012 OU LA CRISE DE L'APPAREIL D'ÉTAT

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS, Science-Po – cevipof

Résumé

L'analyse du vote des fonctionnaires lors de l'élection présidentielle de 2012 montre que les agents publics ont davantage voté contre Nicolas Sarkozy qu'ils n'ont soutenu François Hollande. Elle révèle également que deux évolutions touchent leurs comportements politiques et constituent les signes d'une crise d'identité. Au premier tour, les choix électoraux varient sensiblement selon la catégorie et le métier. La fonction publique apparaît ainsi éclatée en différents univers socio-politiques assez éloignés les uns des autres, notamment sous l'effet du niveau de diplôme. D'autre part, le vote en faveur de l'extrême-droite a beaucoup progressé.

Mots-clefs

Élection présidentielle, vote, enseignants, cadres de la fonction publique, employés de la fonction publique, extrême-droite, déclassement social

Abstract

— *The Civil Servant Vote in 2012 or the Crisis of the State Apparatus* — *An analysis of how civil servants voted in the 2012 presidential election demonstrates that they rejected Nicolas Sarkozy more than they actually supported François Hollande. Such an analysis also reveals that two developments affect their political behaviour and signal an identity crisis. In the first round, their vote varied depending on their category and their job. The civil service seems divided different socio-political worlds quite distant from each other, especially under the influence of level of education of its members. The analysis highlights also an historical increase of the extreme-right vote.*

Keywords

Presidential election, vote, teachers, civil service senior staff, civil service employees, extreme right, declining social status

Les réformes initiées entre 2007 et 2012 avec la Révision générale des politiques publiques (RGPP) ont contribué à modifier la distinction entre secteur public et secteur privé, cette transformation s'inscrivant dans le cadre plus général d'une évolution de la relation d'emploi qui dépasse les choix politiques de 2007 (OCDE, 2012). À la précarisation de la relation d'emploi. À la précarisation de la relation d'emploi inscrite à l'agenda

de tous les projets de réforme libéraux sous la V^e République depuis le rapport Longuet de 1979¹, s'ajoute une précarisation des situations sociales auxquelles les fonctionnaires sont confrontés au quotidien. La fonction publique reste, et surtout en période de crise, le point de contact entre l'action publique et la misère sociale. Le « petit fonctionnaire » au guichet devient souvent l'ultime recours des usagers, procédant à des « arrangements » qui permettent de faire tourner les bureaux sans trop croire à la formalisation gestionnaire développée au sommet (Chauvière, 2007), même si cette dernière a des effets structurants sur les carrières et de plus en plus sur les rémunérations. Cette « ambiguïté » de la relation d'emploi dans la fonction publique a créé beaucoup d'incertitude sur la nature des normes que les agents doivent respecter pour asseoir leur rôle professionnel (Rouban, 2013a). Derrière les revendications salariales, se dessinent depuis plusieurs années les contours d'une crise morale de la fonction publique qui a perdu ses repères.

C'est précisément dans la relation aux usagers que les signes d'une dégradation se sont multipliés récemment, qu'il s'agisse de la multiplication des suicides dans la police, de la vague de départs à la retraite plus importante que prévue en 2012 ou de la baisse sensible du nombre de candidats aux concours du CAPES depuis 2008², confirmée semble-t-il en 2013 pour les disciplines littéraires et mathématiques malgré de nouveaux plans de recrutement. Entre avril 2012 et avril 2013, on observe que 13 % des fonctionnaires et 16 % des agents des entreprises publiques ont exercé leur droit de retrait, souvent motivé par des actes de violence physique, soit un pourcentage supérieur à celui observé chez les salariés du privé (12 % de ceux en contrats à durée indéterminée et 11 % de ceux en contrats à durée déterminée). À eux seuls, les fonctionnaires constituent 36 % de tous les salariés ayant invoqué ce droit à la suite d'une agression (DARES, 2013).

Travailler dans le secteur public devient difficile et cette difficulté ne tient pas seulement à l'intensification du travail que des analyses empiriques ont pu démontrer aussi bien dans le public que dans le privé (Guillemot, 2011). Elle tient également au décalage entre le travail au quotidien des services publics et la diffusion de nouvelles normes de gestion pensées à partir d'objectifs macro-économiques qui en appellent à la réduction des effectifs.

C'est dans ce contexte que les élections de 2012 se sont déroulées et que la question de la particularité du vote des fonctionnaires prend tout son intérêt. Les fonctionnaires ont en effet été placés au centre d'une campagne électorale où la recherche d'économies budgétaires a la plupart du temps pris le dessus sur la réflexion concernant l'avenir de l'appareil d'État³. Tous les candidats, à l'exception de Jean-Luc Mélenchon (Front de gauche), en ont appelé à la réduction du nombre des fonctionnaires ou à sa stabilisation, moyennant des exceptions pour l'éducation nationale (PS) ou les services de sécurité. La fonction publique semble être devenue la variable d'ajustement face à la crise budgétaire, ce qui a provoqué la réactivation d'arguments nés sous la III^e République la désignant comme privilégiée et pléthorique. Comment ont réagi les fonctionnaires face à cette double remise en cause ?

L'étude de leur vote en 2012 permet de savoir si leur positionnement politique a évolué sur le long terme et si leur comportement s'est rapproché ou non de celui des salariés du privé. La dimension sociopolitique doit être prise au sérieux car c'est à travers elle que

1. Assemblée nationale, rapport n° 1296, tome III, annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 1979.

2. On note en effet que l'on est passé pour le concours externe du Capes de 40 028 inscrits (et 28 558 présents) en 2008 à 24 134 inscrits (et 13 005 présents) en 2012. Voir les données sur le site <http://www.education.gouv.fr>

3. Voir notre « Chronique » « Agents publics », *Revue française d'administration publique*, 2012, n° 141, p. 269 et s.

l'on perçoit des changements globaux au-delà d'une analyse ponctuelle de certains corps ou de certains emplois. Le vote des fonctionnaires ne doit pas être lu seulement comme l'expression d'un choix partisan. Cette lecture est trop réductrice et conduit à ignorer que le vote traduit également une position sociale et des attentes révélatrices de l'analyse que l'électeur fait de sa propre situation. Pour ce faire, on doit tenir compte de toutes les composantes de la fonction publique, dans ses hiérarchies et ses métiers. Par ailleurs, on ne peut pas penser la réforme de l'État en étudiant seulement la production de nouvelles doctrines par les états-majors ou les jeux de pouvoir entre grands corps. Il faut également prendre en considération l'expérience quotidienne des agents de terrain au travail, leur « vécu » et l'idée qu'ils se font de leur place dans le système sociopolitique.

L'étude du vote est aussi un révélateur des changements idéologiques à travers lesquels sont réinterprétés et apprivoisés les modèles de gestion. Rappelons que le statut général de 1946 comme celui du 13 juillet 1983 ont été élaborés par la gauche communiste, sans doute dans des conditions historiques différentes et avec l'intention de résoudre des questions techniques, mais dans une même perspective de solidarité sociale et de culture égalitaire. L'ancrage *majoritaire* à gauche de la fonction publique, ou, plus exactement, son antilibéralisme, est une donnée historique (Rouban, 2006 et 2012) qui s'accompagne d'un taux de syndicalisation et d'un engagement politique plus forts que dans le secteur privé venant limiter la marge de manœuvre des réformateurs, Premiers ministres ou ministres de l'éducation nationale. Pour la littérature classique en sociologie électorale, la différence « public-privé » est un marqueur fiable pour discriminer le vote de gauche du vote de droite (Siwek-Pouydesseau, 1983 ; Boy et Mayer, 1997 ; Cautrès, Foucault, Lewis-Beck, 2012) ⁴. Les enquêtes comparatives montrent par ailleurs que les fonctionnaires français se positionnent bien plus souvent à gauche que leurs homologues européens ⁵. Dans les années 1950, la science administrative, bien que fort prudente dans ses analyses, avait déjà constaté la forte imprégnation idéologique de la gauche au sein de la fonction publique ⁶.

4. Rappelons également que les analyses d'économie politique ont montré pendant longtemps que les fonctionnaires avaient intérêt à voter à gauche et à soutenir l'État-providence puisque les gouvernements de gauche ou démocrate (en Amérique du nord) leur étaient toujours plus favorables sur le plan budgétaire. Voir notamment Blais, Blake et Dion, 1997.

5. Les résultats de la vague 5 de l'European Social Survey, dont le terrain a été réalisé en 2010, montrent ainsi que sur une échelle gauche-droite allant de 0 à 10, recodée en trois modalités (la gauche allant de 0 à 3, le centre de 4 à 6 et la droite de 7 à 10), les fonctionnaires français (*stricto sensu*, en dehors des entreprises publiques et en écartant les enseignants ou le personnel hospitalier) se situent en moyenne plus à gauche que leurs homologues européens. La proportion d'entre eux se situant à gauche est de 41 % contre 38 % en Allemagne, 36 % en Espagne, 33 % au Danemark, 32 % en Suède, 30 % aux Pays-Bas, 29 % en Belgique, 23 % en Pologne et au Royaume-Uni (ESS, 2010).

6. Il faut lire ce qu'écrivait Robert Catherine avec une actualité surprenante en 1955 : « Le développement du fonctionariat a pour résultat de retirer du « secteur libre » une certaine masse d'individus et d'augmenter l'effectif des salariés. Les petits fonctionnaires viendront ainsi grossir les rangs du « prolétariat ». En effet, les difficultés budgétaires permanentes de l'État, le marché abondant des candidats à un emploi public, l'absence de la notion de rendement expliquant le faible niveau des rémunérations, n'y a-t-il point là une clientèle particulièrement perméable à l'idéologie marxiste... Ceci n'est qu'un schéma, bien entendu, mais pour un parti révolutionnaire, l'accroissement du nombre des fonctionnaires, outre qu'il est pour lui une nouvelle source de recrutement, va dans le sens même de son action... Quant au Parti socialiste sa composition même, ses cadres, ses principes, tout le destine à cette défense sans restriction des fonctionnaires et spécialement de ceux qui en composent la masse, car en dehors du corps enseignant qui, sur ce plan, forme bloc – de l'universitaire à l'instituteur – nous avons pu constater que l'administration supérieure est loin d'offrir à la S.F.I.O. les mêmes possibilités de pénétration. Bref, le Parti communiste et le Parti socialiste, partis de masses, s'avèrent au départ, comme l'expression politique naturelle de la masse des fonctionnaires » (Catherine, 1955, 141-142).

L'éclatement de la bipolarisation droite-gauche de l'électorat à partir de 2002 au profit de candidats centristes ou extrémistes a cependant remis en cause cette grille de lecture tout comme le socle idéologique assez simple sur lequel on pouvait appuyer ou contester les projets de réforme (en gros : pour ou contre une réforme libérale). Il est très significatif, par exemple, que Marine Le Pen ait défendu le renforcement de la fonction publique en 2012 alors même que l'extrême-droite avait toujours adopté jusque là une position hostile à la fonction publique et bien plus favorable aux petits indépendants, notamment les artisans et les commerçants. Les cartes du jeu socioprofessionnel sont de nouveau battues ouvrant peut-être de nouveaux espaces politiques à la recomposition de l'État.

L'enjeu de cet article est de montrer que derrière le débat autour de la réforme néolibérale s'est développée une crise de l'appareil d'État prenant racine dans le fait qu'une proportion considérable de fonctionnaires modestes a rejoint les rangs des « électeurs contestataires ». L'appareil d'État de 2012 est miné à sa base par le désengagement d'une partie de ses agents et le rejet de la culture républicaine. Les moins diplômés subissent depuis au moins deux décennies les effets d'un déclassement social.

On posera donc ici deux ensembles de questions. Tout d'abord, quel est l'univers politique des agents publics et notamment des « petits » fonctionnaires ? Peut-on toujours analyser la fonction publique du XXI^e siècle comme celle de 1981 ? La fracture entre les fonctions publiques et les salariés du secteur privé est-elle toujours aussi ouverte ? Par ailleurs, comment peut-on interpréter non seulement les choix électoraux mais aussi les réponses données aux questions portant sur les univers de représentation ?

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

On utilise ici les données de la vague 12 de l'enquête Présidoscopie 2012 du Cevipof, réalisée après les élections législatives de juin, qui repose sur un échantillon composé de 977 salariés actifs du public, 1 961 salariés actifs du privé, 304 indépendants actifs, 1 685 retraités. Soit, pour notre propos, en y incluant les actifs et les retraités, 421 agents de la fonction publique de l'État, 125 de la fonction publique hospitalière, 166 de la territoriale et 182 des entreprises publiques. En termes professionnels, on trouve également 272 cadres du public, 260 professeurs, 140 instituteurs ou professeurs des écoles, 313 agents de catégorie B, 549 de catégorie C et 71 policiers et militaires, ce qui permet d'avoir des sous-échantillons relativement fiables. Ces données seront rapportées à des échantillons de taille similaire pour les élections de 2007⁷. Pour illustrer notre thèse concernant la fracture interne de la fonction publique, on fera également appel à l'enquête postélectorale de 2012 et aux enquêtes électorales du Cevipof menées depuis 1988, dont les échantillons sont plus petits mais que l'on utilisera uniquement en grande catégories à des fins de comparaisons historiques. L'étude ne porte que sur l'élection présidentielle. Les élections législatives impliquent de prendre en considération des éléments géographiques et une localisation de l'offre politique qui dépassent le cadre de la présente étude⁸.

7. Rappelons qu'il s'agit d'une exploitation originale de l'enquête Présidoscopie et de l'enquête postélectorale du Cevipof.

8. Pour l'étude des élections législatives, voir Rouban, 2013b.

UNE FONCTION PUBLIQUE DE GAUCHE ?

Conformément aux attentes, une première analyse des résultats montre que les fonctionnaires, à la notable exception des policiers et des militaires, se sont massivement reportés sur François Hollande au second tour de l'élection présidentielle de 2012. En comparaison, à niveau professionnel égal, les salariés du privé semblent bien plus favorables à Nicolas Sarkozy.

Tableau 1 – Vote au second tour de l'élection présidentielle de 2012 (% d'inscrits)

	Cadres du public	Enseignants	Instituteurs	Employés du public	Policiers, militaires	Cadres du privé	Employés du privé
François Hollande	56	65	71	56	30	32	45
Nicolas Sarkozy	35	29	28	32	59	52	42
BNA	9	7	1	13	11	9	13

Notes : BNA : blancs, nuls et abstention. Les enseignants évoqués ici sont ceux du second degré.

L'analyse par type de fonction publique montre des résultats très favorables à François Hollande bien que l'on puisse déjà observer des nuances : 64 % en moyenne dans la fonction publique de l'État contre 58 % dans l'hospitalière, 60 % dans la territoriale et 62 % dans les entreprises publiques.

Ces résultats constituent cependant une agrégation de trajectoires électorales différentes et plus un vote de rejet de Nicolas Sarkozy qu'un choix enthousiaste pour François Hollande. Pour comprendre ce qui s'est joué en 2012, il faut remonter vers le premier tour dont les résultats donnent une image beaucoup plus nuancée des attitudes politiques. Comme le montre le tableau 2, les candidats de l'extrême-gauche n'ont pas séduit et si Jean-Luc Mélenchon obtient des scores supérieurs dans le secteur public, il n'est pas capable de mobiliser beaucoup de fonctionnaires contre François Hollande. En revanche, le vote de droite ou centriste n'est pas négligeable. Si on le totalise, on obtient 35 % chez les cadres du public, 39 % chez les enseignants du second degré, 49 % chez les policiers et militaires. Et le vote en faveur de Marine Le Pen atteint également un sommet historique aussi bien chez les employés que chez les cadres du secteur public.

La distribution des résultats par grand type de fonction publique montre que chaque secteur professionnel opère des choix assez typés. François Hollande obtient ses meilleurs scores au sein des entreprises publiques, et non dans la fonction publique de l'État. C'est au sein de cette dernière que François Bayrou obtient les meilleurs résultats, étant donné le vote enseignant. En revanche, c'est dans l'hospitalière que Nicolas Sarkozy atteint un niveau à peu près similaire à celui qu'il atteint chez les salariés du privé. Si l'on procède à l'addition de toutes les voix de droite en y ajoutant celles de l'extrême-droite, on voit alors que la thématique d'une fracture entre le secteur privé acquis au libéralisme et un secteur public massivement de gauche est fautive car l'ensemble des droites obtient 42 % dans les entreprises publiques, 43 % dans la territoriale, 47 % dans la fonction publique de l'État et 52 % dans l'hospitalière contre 53 % chez les salariés du privé.

Peut-on alors parler d'une droitisation de la fonction publique ? Non, car la comparaison avec l'élection de 2007 (il s'agit des mêmes répondants), montre que le niveau global de vote pour les droites a baissé. En 2007, celui-ci est des 48 % chez les agents des entreprises publiques, 44 % dans la territoriale, 55 % dans la fonction publique de l'État et 54 % dans l'hospitalière. Cependant, et toute la question est là, c'est le niveau de la droite *modérée* qui a baissé entre 2007 et 2012, pas celui de l'extrême-droite, qui progresse en revanche partout. Dans les entreprises publiques, son score a doublé, passant de 11 % des suffrages exprimés à 22 %, alors qu'il passe de 12 % à 17 % dans la territoriale, de 15 % à 19 % dans l'hospitalière et de 9 % à 16 % dans la fonction publique de l'État.

Tableau 2 – Vote des fonctionnaires au premier tour de l'élection présidentielle de 2012 (% de suffrages exprimés) par niveaux et métiers

	Cadres du public	Enseignants	Instituteurs	Employés du public	Policiers, militaires	Cadres du privé	Employés du privé
Extrême-G	1	0	2	2	0	1	2
Mélenchon	11	15	16	13	5	7	10
Joly	3	2	3	3	0	3	2
Hollande	39	40	46	32	16	28	26
Bayrou	17	14	11	7	12	15	12
Sarkozy	17	24	14	19	37	38	26
Dupont-Aignan	1	1	3	2	0	1	1
Le Pen	11	5	6	22	30	9	21

Tableau 3 – Vote des fonctionnaires au premier tour de l'élection présidentielle de 2012 (% de suffrages exprimés) par fonction publique

	FP de l'État	FPH	FPT	Entreprises publiques	Salariés du privé
Extrême-G	2	1	3	1	2
Mélenchon	13	15	10	16	12
Joly	2	2	8	2	2
Hollande	36	30	36	40	31
Bayrou	16	11	10	7	11
Sarkozy	14	21	13	11	22
Dupont-Aignan	1	1	3	2	3
Le Pen	16	19	17	22	17

Il est donc vrai de dire que la fonction publique a rejeté massivement Nicolas Sarkozy, ce qui a mécaniquement profité à François Hollande. En revanche, ce rejet ne recouvre pas un investissement particulier dans l'extrême-gauche mais un abandon de la droite modérée et du centre au profit de l'extrême-droite au premier tour. L'analyse comparative des scores obtenus par les différents candidats entre 2007 et 2012 montre que :

- La droite perd du terrain surtout chez les cadres mais peu chez les enseignants ;
- François Bayrou décline sensiblement chez les enseignants ;
- La gauche progresse surtout chez les membres des professions intermédiaires ;
- L'extrême-gauche gagne du terrain chez les plus diplômés seulement ;
- L'extrême-droite progresse partout, même chez les cadres.

*Tableau 4 – Comparaison du vote aux élections présidentielles de 2007 et 2012
(% de suffrages exprimés) par niveaux et métiers*

	Cadres du public		Enseignants		Professions intermédiaires du public		Employés du public		Cadres du privé	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Ext-G + FDG	9	12	15	16	18	16	15	13	7	7
Gauche	38	42	37	44	35	43	29	33	21	31
Bayrou	20	17	22	13	18	12	12	8	21	15
Droite	27	18	24	22	23	20	28	23	46	39
Ext-D	6	11	3	5	6	10	17	23	5	9

Note : l'extrême-gauche recouvre les candidats de l'extrême-gauche, du Front de Gauche et du PCF ; la gauche recouvre le PS, EELV et les alliés ; la droite recouvre Nicolas Sarkozy et les autres candidats de la droite modérée.

Le report des voix entre le premier et le second tour est excellent pour François Hollande puisque les agents publics n'ayant pas dépassé le baccalauréat⁹ et qui ont voté pour lui au premier tour se reportent à 98 % sur sa candidature au second. Ceux qui se sont abstenus au premier tour votent en sa faveur à 46 % au second (15 % pour Nicolas Sarkozy et 39 % s'abstiennent à nouveau) et l'on remarque même que 24 % de ceux qui ont voté pour Marine Le Pen le choisissent également au second tour (contre 48 % pour Nicolas Sarkozy et 29 % de « BNA »). Chez les agents publics ayant fait des études supérieures, le report du premier au second tour en faveur de François Hollande est de 100 % alors que 56 % de ceux qui ont voté pour François Bayrou préfèrent également le candidat socialiste au second tour. Et, de même, 25 % de ceux qui ont voté Marine Le Pen au premier tour votent socialiste au second tour. Ce report de voix ne doit cependant pas induire en erreur. Une question porte sur la motivation du vote au second tour : s'agit-il de voter François Hollande parce que « l'on a envie qu'il soit président » ou parce que l'on veut « barrer la route à Nicolas Sarkozy » ? Cette dernière option est choisie par 26 % des cadres du public mais par 39 % des enseignants (du premier comme du second degré) et par 45 % des agents de catégorie C. Au total, cette option est celle de 43 % des

9. On dichotomise ici les agents publics en deux groupes selon le niveau de diplôme pour avoir des effectifs suffisants.

fonctionnaires de l'État, de 48 % de l'hospitalière, de 31 % de la territoriale et de 41 % des salariés des entreprises publiques ayant voté Hollande au second tour. On est donc loin d'un enthousiasme débridé pour le candidat socialiste.

L'analyse historique du long terme montre en effet que la fonction publique est de moins en moins un bastion de gauche. Le suivi de l'élection présidentielle depuis 1988 est très significatif à cet égard.

Chez les agents publics peu diplômés (n'ayant pas dépassé le baccalauréat), le vote pour les candidats de gauche (soit le PCF ou le FDG, le PS et les Verts) au premier tour en suffrages exprimés ne cesse de diminuer passant de 62 % en 1988 à 31 % dès 2007. En moins de vingt ans, le vote en faveur de la gauche a donc diminué de moitié chez cette partie de l'électorat, très largement absorbé en 2007 par François Bayrou. Dans le même temps, le vote en faveur des candidats de l'extrême-gauche a progressé, un seuil étant atteint lors de l'élection présidentielle de 2002. De la même façon, le vote pour le candidat de l'extrême-droite, après avoir connu un étiage d'environ 10 % grimpe brutalement à 30 % en 2012. Quant au score de la droite modérée, il reste aux environs de 25 % jusqu'en 2012.

Chez les agents publics ayant fait des études supérieures, le vote pour la gauche subit une érosion qui le fait passer de 50 % en 1988 à 44 % en 2012. Ce vote est rogné par les candidats de l'extrême-gauche à partir de l'élection de 2002 puis par le vote centriste en faveur de François Bayrou à partir de 2007. Le score des candidats de la droite modérée reste très honorable jusqu'en 2007 où il descend brutalement à 11 %.

Les élections présidentielles de 2002 et 2007 ont donc changé en deux chocs successifs le paysage électoral de la fonction publique d'une part à travers l'émergence d'une gauche dure plus revendicatrice que le PS et, d'autre part, à travers l'affirmation d'un vote centriste qui avait été longtemps absorbé par l'UDF ou l'UMP. L'élection de 2012 voit arriver une troisième vague, celle de l'extrême-droite.

Tableau 5 – Évolution du vote au premier tour de l'élection présidentielle (% de suffrages exprimés) selon le niveau de diplôme

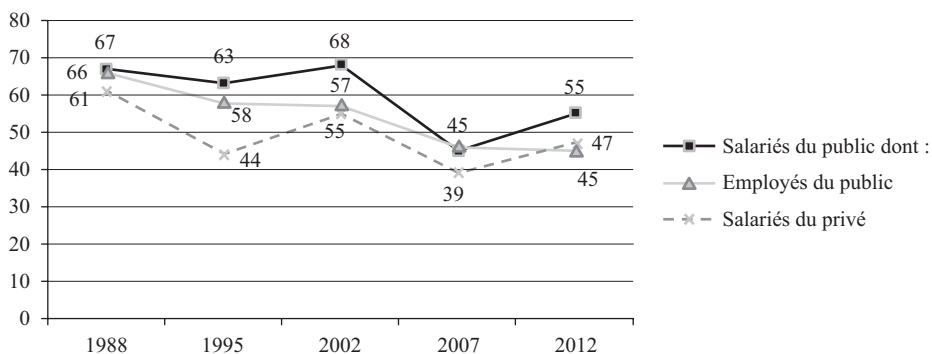
	1988	1995	2002	2007	2012
Agents n'ayant pas dépassé le niveau du baccalauréat					
Ext-G	6	7	25	15	17
Gauche	62	52	38	31	31
Centre	0	0	0	18	7
Droite	21	26	25	27	15
Ext-D	12	15	12	9	30
Agents publics ayant fait des études supérieures					
Ext-G	15	8	18	11	14
Gauche	50	62	55	49	44
Centre	0	0	0	27	16
Droite	29	24	25	11	16
Ext-D	6	7	3	1	10

Cette évolution n'a pas épargné le monde enseignant. Chez les professeurs du second degré, le vote en faveur du candidat socialiste est de 46 % en 1988. Il passe à 50 % en 1995, s'effondre à 29 % en 2002, Lionel Jospin subissant alors de plein fouet la concurrence de Noël Mamère et de Jean-Pierre Chevènement, remonte à 50 % en 2007 pour passer à 40 % en 2012. Si l'offre électorale joue beaucoup sur cette distribution, il apparaît tout de même que l'ensemble du vote de gauche (gauche et extrême-gauche confondues) subit un véritable tassement. En 1988, ce vote est de 75 %, il est encore de 74 % en 1995, passe à 69 % en 2002, puis à 60 % en 2007 et à 56 % en 2012.

Du côté des instituteurs ou des professeurs des écoles, en revanche, le vote en faveur du candidat socialiste se maintient avec quelques variations mais sans que l'on détecte une tendance à l'effritement : 40 % en 1988, 45 % en 1995, 44 % en 2002, 38 % en 2007 et 46 % en 2012. De la même façon, le vote global en faveur de la gauche résiste mais ne progresse plus, concurrencé là encore par le vote centriste à mesure que leur niveau de diplôme augmente. Le vote de gauche est de 66 % en 1988, de 65 % en 1995, de 80 % en 2002, s'effondre néanmoins en 2007 à 52 % et remonte à 67 % en 2012.

Le graphique 1 présente l'évolution du vote de gauche, toutes tendances confondues, depuis 1988 pour l'ensemble des salariés actifs du public et du privé. La hausse du vote en faveur de la gauche chez les salariés actifs du public en 2012 ne permet pas de rejoindre les niveaux atteints jusqu'en 2002 et ne constitue pas nécessairement le signe d'un renversement de tendance. Le même graphique intègre une courbe concernant le vote des seuls employés du secteur public, lesquels prennent dès 1995 leurs distances avec la gauche.

Graphique 1 – Vote en faveur de la gauche au premier tour de l'élection présidentielle (% de suffrages exprimés)



On voit donc que le vote des fonctionnaires n'est pas figé et qu'il répond de leur sociologie. Le niveau de diplôme reste déterminant et structure d'ailleurs le vote des diverses fonctions publiques comme des différents métiers de la fonction publique. L'entrée par l'emploi peut donc être trompeuse car cet emploi peut être occupé par des personnels très diversement diplômés. Bien plus, le phénomène des « surdiplômés » (pour une synthèse récente, Kerjosse et Rémila, 2013) entraîne inévitablement une modification dans la répartition des choix électoraux. Le décalage entre le niveau de diplôme et la situation professionnelle peut expliquer bien des comportements et des tensions dans les services. Par exemple, parmi les employés du public, donc de la

catégorie C ou équivalent, ayant fait des études supérieures, le vote au premier tour de la présidentielle de 2012 est de 30 % pour François Hollande (contre 25 % chez ceux n'ayant pas dépassé le baccalauréat), de 23 % pour Nicolas Sarkozy (contre 11 %), de 10 % pour François Bayrou (contre 7 %), de 8 % pour Jean-Luc Mélenchon (contre 12 %), et de 14 % pour Marine Le Pen (contre 33 %). La définition juridique des catégories ou des métiers de fonctionnaires ne permet donc pas d'appréhender l'existence de populations assez étrangères les unes aux autres et qui ne coexistent donc pas nécessairement dans la bonne humeur.

À cela, bien entendu, s'ajoutent les débats propres à chaque élection présidentielle plus ou moins porteuse de réformes de l'État et de la fonction publique ou bien la personnalité d'un candidat comme François Bayrou qui a porté une revendication forte pour la revalorisation de l'enseignement public. Le vote des fonctionnaires n'est donc pas un vote « de classe ». Il s'insère de plus en plus dans un calcul utilitariste, déjà décelé il y a quelques années (Rouban, 2000), et qui varie en conséquence en fonction des intérêts professionnels ou des intérêts personnels.

À ce titre, on peut s'interroger sur le point de savoir pourquoi on vote à gauche ou à droite quand on est fonctionnaire. Les analyses de régression que l'on peut mener sur le choix effectué entre la gauche et la droite *modérée*¹⁰ montrent très clairement que le premier des facteurs de choix électoral, chez les fonctionnaires comme chez les autres salariés, reste la pratique religieuse, suivi par le niveau de patrimoine et, mais plus loin, le type de métier exercé et cela quels que soient la tranche d'âge, le niveau de diplôme, la taille de l'agglomération de résidence, le type de fonction publique.

La pratique religieuse reste le premier des prédicteurs politiques. Cet effet est d'autant plus remarquable sur le plan statistique que la répartition entre fonctionnaires catholiques (en y intégrant les divers niveaux de pratique) et fonctionnaires sans religion est la même quelle que soit la catégorie considérée. Par exemple, on trouve 62 % de catholiques parmi les cadres du secteur public et 60 % parmi les agents de catégorie C, cette moyenne baissant mais assez peu chez les professeurs du second degré (57 %) et les instituteurs (52 %). Les contrastes électoraux sont alors très forts puisque si les fonctionnaires de l'État catholiques votent en 2012 au premier tour de la présidentielle pour l'extrême-gauche à hauteur de 8 %, les « sans religion » votent en sa faveur à concurrence de 20 %. Les premiers votent en faveur des candidats de la gauche à 33 % contre 45 % pour les seconds. Inversement, François Bayrou recueille davantage de suffrages chez les catholiques (18 %) que chez les « sans religion » (14 %), de même que les candidats de la droite modérée (22 % contre 8 %) et Marine Le Pen (18 % contre 13 %).

L'effet du patrimoine (mesuré ici selon la détention de biens immobiliers, de valeurs et de plans d'épargne selon une échelle pondérée donnant plus de poids aux biens les plus rares) est également puissant mais ne joue pas de manière aussi régulière. On peut ainsi distinguer les fonctionnaires « riches » des fonctionnaires « pauvres » sur la base de la position sur les deux quartiles supérieurs ou inférieurs de l'échelle. Au sein de la fonction publique de l'État, cette distinction ne joue pas dans le vote pour les candidats de gauche (39 % chez les ... « riches » contre 38 % chez les « pauvres ») ou de la droite modérée (17 % pour les premiers contre 13 % pour les seconds) mais elle intervient dans le vote pour Marine Le Pen (12 % chez les premiers contre 20 % chez les seconds). Ce contraste est encore plus fort dans l'hospitalière (12 % contre 26 %). La répartition entre fonctionnaires « riches »

10. Il faut prendre garde au fait que la nature de la variable dépendante est déterminante. On ne tient pas compte ici du choix entre la gauche ou l'extrême-gauche et l'extrême droite.

et « pauvres » joue également beaucoup dans le vote en faveur de François Bayrou : 22 % contre 9 % au sein de la fonction publique de l'État, 17 % contre 7 % dans l'hospitalière, 17 % contre 6 % dans la territoriale. Même si la taille des sous-échantillons utilisés peut inciter à la prudence, l'influence grandissante du patrimoine est un phénomène confirmé par toutes les analyses que l'on peut mener sur les électeurs de 2012.

Ces facteurs de variation du vote se retrouvent de la même façon et dans les mêmes termes chez les salariés du privé. On voit bien à travers ces résultats que la seule appartenance à la fonction publique n'est pas un élément décisif dans le choix électoral entre la gauche et la droite modérée. On peut faire l'hypothèse selon laquelle le vote « modéré » reste un compromis entre une situation personnelle et une situation professionnelle plus ou moins arbitrée par l'histoire familiale (par exemple, le nombre de fonctionnaires dans son entourage et la « mémoire » qui en procède) et des éléments qui échappent aujourd'hui à l'analyse (l'espérance d'une succession, d'une promotion, etc.), éléments que l'on devrait intégrer dans de futures enquêtes. Le vote devient bien plus radical lorsque ces deux situations se rencontrent.

UNE FONCTION PUBLIQUE COUPÉE EN DEUX

L'univers politique des fonctionnaires est en effet traversé de fortes tensions. Une véritable fracture sépare le monde des agents d'exécution des cadres qui sont censés les diriger. Cette fracture doit être étudiée en détail au moins pour deux raisons : la première, c'est qu'elle s'élargit ; la seconde c'est qu'elle recouvre une explosion du vote contestataire et du rejet du personnel politique, deux facteurs qui rendent l'hypothèse d'une réforme gestionnaire consensuelle assez peu crédible.

L'image historique de l'employé syndiqué et gréviste s'estompe à mesure qu'émerge la figure d'un agent désabusé, peu engagé et ne s'intéressant plus au débat public, à la différence d'un cadre toujours intéressé par la politique. Comme le montre le tableau 6, cette distance se retrouve, bien que dans de moindres proportions, entre les cadres et les employés du secteur privé. Les résultats par strate hiérarchique se reflètent dans chaque fonction publique étant donné la composition socioprofessionnelle de chacune d'entre elles. Là où les cadres sont nombreux, l'intérêt pour la vie politique est supérieur. La proportion d'agents déclarant un fort intérêt pour la politique passe ainsi de 28 % dans la fonction publique de l'État à 19 % dans la territoriale et à 13 % dans l'hospitalière. En comparaison, cette proportion est de 13 % en moyenne chez les salariés actifs du privé.

Tableau 6 – Intérêt pour la vie politique en 2012 (%)

	Cadres du public	Professeurs	Instituteurs	Employés du public	Policiers, militaires	Cadres du privé	Employés du privé
Fort intérêt pour la politique	36	31	30	11	21	26	13
Très proches d'un parti	16	13	17	8	21	7	9

Cet écart se construit autour du niveau de diplôme. L'analyse en termes de vote protestataire montre la croissance rapide du vote Front national en dix ans chez les salariés *actifs* du public dont le niveau d'études ne dépasse pas le baccalauréat : 10 % des inscrits à la présidentielle de 2002, 15 % à celle de 2007 et 28 % à celle de 2012. Chez ceux ayant suivi des études supérieures, ce choix électoral était respectivement de 2 % en 2002, de 3 % en 2007 et de 10 % en 2012. Il faut raisonner ici en termes d'électeurs inscrits et non de suffrages exprimés car l'abstention ou le vote blanc et nul se chargent désormais d'une signification protestataire qui va bien au-delà de l'indifférence. Si l'on ajoute au vote d'extrême-droite le poids des abstentions, des votes blancs et nuls, dont la sociologie est très proche de celle du vote pour le Front national (voir le Graphique 2 présentant l'espace politique français en 2012), on obtient des écarts croissants entre les deux groupes d'agents publics, cet écart passant de 1,5 point en 2002 à 14,5 en 2007 puis à 18 en 2012. La tendance sur cette décennie est donc celle d'une divergence de plus en plus forte entre les agents publics peu diplômés et les autres.

Celle-ci se traduit notamment par un rejet massif des immigrés. Pour 67 % des agents publics les moins diplômés, il y a trop d'immigrés contre 45 % chez les plus diplômés. En 2002, les chiffres étaient plus bas : 61 % chez les moins diplômés et 28 % chez ceux qui avaient fait des études supérieures, ce qui montre, malgré l'écart des deux catégories, que le rejet de l'immigration a beaucoup progressé chez les cadres. En 2012, on voit également que 65 % des agents les moins diplômés pensent que l'on devrait donner en matière d'emploi la priorité à un Français sur un immigré, soit également le niveau de réponse que l'on observe chez les salariés du privé les moins diplômés (suivant les mêmes critères). De même, les trois quarts sont favorables ou très favorables à l'idée de diviser par deux le nombre des immigrés en situation légale contre 50 % des plus diplômés. La connotation négative de l'islam est fortement affirmée puisque 18 % seulement d'entre eux (22 % chez les plus diplômés) en ont une bonne ou très bonne perception. Les réponses fournies en 2007 étaient plus positives : 27 % d'opinions positives chez les premiers et 53 % chez les seconds, ce qui montre que le rejet de l'islam a gagné beaucoup de terrain même chez les plus diplômés. La répartition des réponses rejoint ici celle que l'on observe chez les salariés du privé en fonction du niveau de diplôme. Les résultats des enquêtes de 2012 indiquent donc que la relation de service public s'est profondément dégradée puisque ce sont les agents publics les moins diplômés qui sont le plus souvent en contact direct avec les usagers, derrière le guichet. L'hypothèse d'une fonction publique assurant au-delà des besoins du service un travail d'adaptation des règles afin de faciliter l'intégration des immigrés perd de sa crédibilité. Les tensions au travail se sont multipliées et l'immigration est dénoncée par un nombre croissant d'agents publics modestes. Le choix d'un vote protestataire ou de l'abstention n'est cependant pas le seul signe d'une fracture au sein de l'appareil d'État.

Un autre signe en est fourni par la perte de confiance dans les élus. Les relations entre administrations et politique se sont profondément dégradées. Si la perte de confiance dans le personnel politique atteint des sommets dans toutes les catégories sociales en France au tournant des années 2010 (Cevipof, 2011), elle prend une signification nouvelle lorsqu'elle touche des agents publics dont les élus sont, par définition, les supérieurs hiérarchiques. En 1978, 40 % des agents publics estimaient peu ou prou que les hommes politiques s'intéressaient à ce qu'ils pensaient. En 1997, ce chiffre tombe à 21 %. En 2012, il remonte légèrement en moyenne à 29 % mais il faut savoir que ce sont les fonctionnaires les plus diplômés qui font remonter cette moyenne, sans doute dans un contexte de victoire électorale de la gauche portée par les enseignants qui ont été placés au cœur de la campagne : parmi les fonctionnaires ayant fait des études supérieures ce

chiffre est de 35 % mais il n'est que de 18 % chez les agents publics n'ayant pas dépassé le niveau du baccalauréat¹¹.

Ce tableau est encore assombri par les réponses assez désabusées des agents publics données en 2012 sur la manière dont est conduit l'État. En moyenne les agents publics (rappelons que l'on n'étudie ici que les actifs qui sont réellement en mesure de porter un jugement sur le fonctionnement interne des services publics) considèrent à hauteur de 61 % que l'État n'est conduit que dans l'intérêt de quelques uns. Et l'on s'aperçoit même que les réponses ne varient presque pas en fonction du niveau de diplôme : 60 % chez les moins diplômés, 62 % chez ceux qui ont fait des études supérieures. Par ailleurs, 82 % des agents publics pensent que l'État gaspille l'argent des contribuables (87 % chez les moins diplômés et 77 % chez les plus diplômés).

À ces réactions correspond le sentiment d'un déclassement social. Les agents publics les moins diplômés considéraient en 1988 à hauteur de 45 % qu'ils appartenaient aux classes moyennes. En 1997, au moment des élections législatives, ce chiffre grimpe à 69 %. En 2002, il s'effondre à 27 % et il est de 31 % en 2012. Bien plus, on voit en 2012 que 9 % des agents publics les moins diplômés se classent d'eux-mêmes parmi les « pauvres », ce que l'on n'avait jamais enregistré auparavant (moins de 1 % entre 1988 et 2002). De même, plus de 60 % d'entre eux estiment qu'ils ne « s'en sortent » que difficilement ou très difficilement avec le revenu du ménage contre 47 % des plus diplômés, chiffre indiquant là encore que les plus diplômés n'ont parfois pu obtenir que des postes modestes mal rémunérés. Il est très significatif que près du tiers de l'échantillon portant sur les agents publics ayant fait des études supérieures réunisse des employés.

Au total, les raisons du vote en faveur du Front national sont les mêmes chez les agents publics peu diplômés que chez leurs homologues du secteur privé : la critique forte des hiérarchies sociales et notamment des élus, la dénonciation d'un accaparement de l'État par une minorité, le rejet des immigrés, le sentiment de ne pas être reconnu sur le plan professionnel et de vivre un déclin social.

*

* *

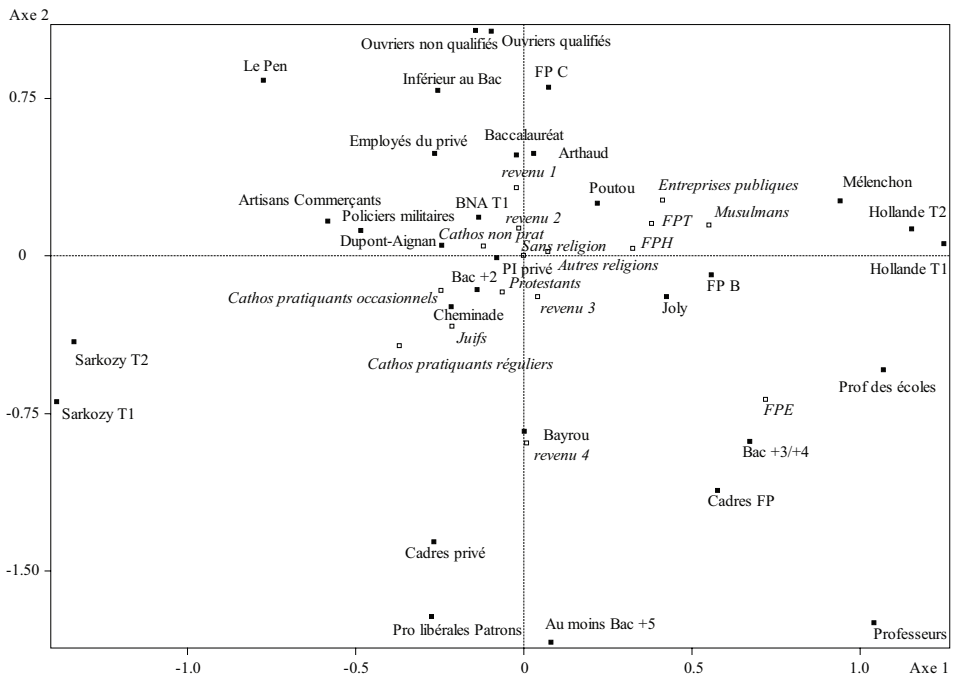
La réflexion sur la fonction publique s'est très largement focalisée sur la mise en œuvre ou les effets de la RGPP. Cependant, à l'arrière-plan des politiques publiques de réforme, des évolutions importantes ont eu lieu qui modifient le paysage sociopolitique du secteur public et par la même occasion notre perception des clivages politiques. Les agents publics partagent avec leurs homologues du secteur privé, pour les moins diplômés, une grande méfiance à l'égard des élus et de la vie politique, un rejet des immigrés qui constituent tout de même une part importante des usagers en difficulté et un attrait pour le vote d'extrême-droite ou l'abstention. Dans le même temps, les plus diplômés, naguère étroitement associés au Parti socialiste, ont investi le vote centriste tout en négligeant l'extrême-gauche qui plaidait pourtant en faveur d'un grand service public. Au total, le mythe du fonctionnaire de gauche investi d'une mission de réforme sociale en sort sérieusement écorné.

Le tableau que l'on peut dresser des fonctions publiques en 2012 n'est donc pas celui brossé par les discours populistes qui se sont multipliés avec la crise financière. La

11. Ces chiffres sont plus que confirmés par les résultats de la quatrième vague du Baromètre confiance du Cevipof menée en décembre 2012 qui montre que 20 % seulement des agents publics les plus diplômés contre 8 % de ceux qui n'ont pas dépassé le baccalauréat (et il ne s'agit ici que d'agents actifs) pensaient que les responsables politiques « se préoccupaient des gens comme eux ».

fonction publique est éclatée non seulement en métiers différents, mais encore en univers sociopolitiques très éloignés les uns des autres, une coupure s'opérant en fonction du niveau de diplôme. Cette réalité s'imposera à toutes les réformes car elle vient perturber le dialogue entre des cadres toujours mobiles et des agents de base de plus en plus distants à l'égard et de leur hiérarchie et des usagers. Elle nourrit également un malentendu permanent entre des réformateurs issus de cercles élitaires très politisés – cabinets ministériels ou fondations privées – et des professionnels de terrain de plus en plus sceptiques. C'est le « travail public » lui-même qui devient problématique, au-delà de toutes les mesures ponctuelles prises pour calmer les conflits ou rassurer les agents. Derrière les différentes réformes à visée libérale conduites depuis 2002, et dont la RGPP n'est qu'un aboutissement, s'est jouée en silence une autre histoire, l'histoire sociale d'une « privatisation » de ce travail, qui favorise à la fois la précarité des agents les moins diplômés et la fuite en avant dans la recherche d'avantages personnels ou corporatifs pour les plus diplômés, ce qui met en cause l'unité du service public.

Graphique 2 – Les fonctionnaires dans l'espace sociopolitique français en 2012¹²



12. Ce plan factoriel met en relation le vote au premier et au second tour de l'élection présidentielle de 2012 avec certaines variables comme l'échelle de revenu (par quartiles, notée de 1 à 4), la religion, le niveau d'études, le type de fonction publique et le métier exercé. Les variables en italiques sont les variables illustratives. On voit clairement que les agents de catégorie C (au nord) sont fortement associés à leurs homologues du secteur privé tant sur le plan du vote favorable aux extrêmes ou à l'abstention (BNA T1). Les cadres du secteur public et les enseignants du second degré (au sud-est) sont partagés entre le vote pour François Bayrou et le vote pour François Hollande. Le seul noyau dur de fonctionnaires attachés au candidat socialiste ou à la candidate EELV est constitué de professeurs des écoles et de fonctionnaires de catégorie B fortement socialisés dans le secteur public. Comme on le voit, le monde du public est donc très éclaté.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Blais, André ; Blake, Donald E. ; Dion, Stéphane (1997), *Governments, Parties and Public Sector Employees*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Boy, Daniel et Mayer, Nonna (1997), « Secteur public contre secteur privé : un nouveau conflit de classe ? », dans Mayer, Nonna, *Les modèles explicatifs du vote*, Paris, L'Harmattan, p. 111 et s.
- Catherine, Robert (1955), « La fonction publique » dans Maurice Duverger (dir.), *Partis politiques et classes sociales en France*, Presses de Sciences Po, p. 109-154.
- Cautrès, Bruno ; Foucault, Martial ; Lewis-Beck, Michael (2012), *Le vote des Français de Mitterrand à Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po.
- CEVIPOF (2011), *La confiance dans tous ses états : les dimensions politique, économique, institutionnelle, sociale et individuelle de la confiance*, Cahiers du CEVIPOF, n° 54, http://www.cevipof.com/fichier/p_publication/827/publication_pdf_cahier.du.cevipof_54_confiance.copie.pdf.
- Chauvière, Michel (2007), *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte.
- Dares (2013), « Les salariés déclarant avoir interrompu ou refusé une tâche pour réserver leur santé ou leur sécurité : les enseignements de l'enquête Sumer », *Dares analyses*, avril, n°23.
- European Social Survey Round 5 Data (2010), *Data file edition 3.0*, Norwegian Social Science Data Services, Norvège.
- Guillemot, Danièle (2011), « Travail dans le public et le privé : une intensification parallèle », *Travail et Emploi*, 128, 4, p. 23-40.
- Kerjosse, Roselyne et Rémila, Nathan (2013), « Les trajectoires professionnelles des agents publics de l'État », *Emploi et salaires*, INSEE références, téléchargeable sur www.insee.fr.
- OCDE (2012), *France : une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques*, Paris. Téléchargeable sur : <http://www.oecd.org>.
- Rouban, Luc (2000), « La culture politique du secteur public : les chemins de l'utilitarisme », dans Bréchon Pierre et al. (2000), *Les cultures politiques des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 241-257.
- Rouban, Luc (2006), « L'univers sociopolitique des fonctionnaires français », *Pouvoirs*, 117, p. 39-54.
- Rouban, Luc (2012), « Le gaullisme des hauts fonctionnaires 1958-1974 », *Vingtième Siècle*, 116, 4, p. 37-51.
- Rouban, Luc (2013b), « De la présidentielle aux législatives » dans Pascal Perrineau (dir.), *Le vote normal. Les élections présidentielle et législatives de mai-juin 2012*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 251-270.
- Rouban, Luc (2013a), « L'emploi public face au nouvel ordre gestionnaire », *Formation Emploi, Revue française de sciences sociales*, 121, janvier-mars, p. 127-137.
- Siwek-Pouydesseau, Jeanne (1983), « Un groupe à part : petits et moyens fonctionnaires » dans Georges Lavau ; Gérard Grunberg ; Nonna Mayer (dir.), *L'univers politique des classes moyennes*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 113-124.