

7) Salaires, temps de travail et retraites

Les comparaisons entre les salaires, la durée du travail et les pensions de retraite des fonctionnaires et des salariés du secteur privé sont fréquentes mais elles ne portent généralement que sur un seul de ces thèmes. Ce billet présente les éléments de comparaison relatifs à l'ensemble de ces trois thèmes qui sont disponibles, notamment dans les derniers rapports annuels sur [l'état de la fonction publique](#).

Ces comparaisons présentent d'inévitables limites car seules des moyennes peuvent être comparées alors que les caractéristiques des fonctionnaires et des salariés du secteur privé (qualification, âge...) sont différentes, mais les statistiques plus fines tenant compte de ces caractéristiques sont rares. En outre, il n'est pas possible d'en tirer une comparaison des revenus des agents du public et du privé depuis leur entrée dans la vie active jusqu'à leur décès, au moins pour la raison suivante : il s'agit de photographies de la situation des actifs et des retraités aujourd'hui ; or les actifs d'aujourd'hui n'auront pas les mêmes pensions que les retraités d'aujourd'hui et ces derniers n'ont pas eu les mêmes salaires que les actifs d'aujourd'hui. Les conclusions suivantes peuvent néanmoins en être tirées.

A) Les salaires

Une [fiche de l'encyclopédie](#) sur ce site présente les principales caractéristiques juridiques de la rémunération des fonctionnaires.

Les salaires nets moyens du secteur privé, pour un temps plein, sont supérieurs à ceux des collectivités locales, inférieurs à ceux de l'Etat et semblables à ceux des hôpitaux publics. La répartition des emplois par catégories socioprofessionnelles dans ces quatre secteurs est toutefois très différente.

Les salaires nets mensuels moyens en 2018 (euros)

	Etat (civils)	Collectivités locales	Hôpitaux publics	Secteur privé
Ensemble	2 573	1 963	2 308	2 317
Cadres (dont hors enseignants)	3 183 (3 588)	3 381	3 811 (hors médecins)	4 147
Professions intermédiaires	2 315	2 294	2 339	2 353
Ouvriers et employés	2 095	1 730	1 749	1 720

Source : rapport 2020 sur l'état de la fonction publique ; salaires moyens par équivalent temps plein ; FIPECO.

Une ventilation selon les trois grandes catégories socio-professionnelles permet des comparaisons plus rigoureuses et conduit à des conclusions que des analyses plus fines ne remettent pas en cause : les cadres de la fonction publique de l'Etat (y compris hors enseignants) et des collectivités locales sont moins bien rémunérés que ceux du secteur privé, ce que confirme une [étude de l'Insee](#) sur les 1 % de fonctionnaires les mieux payés (ils gagnent 30 % de moins que dans le secteur privé) ; à l'inverse, les ouvriers et employés de la fonction publique, surtout ceux de l'Etat, sont mieux rémunérés que ceux du secteur privé. Les autres écarts sont peu significatifs.

La dispersion des salaires à l'intérieur du secteur public est plus faible que dans le privé, au détriment des cadres et à l'avantage des ouvriers et employés de la fonction publique. En 2018, la rémunération, primes et indemnités incluses, que dépassent les 10 % d'agents les mieux payés en équivalents temps plein (seuil du dernier décile) est 2,4 fois supérieure à celle au-dessous de laquelle se trouvent les 10 % les moins bien payés (seuil du deuxième décile) dans la fonction publique d'Etat (2,2 dans la fonction publique hospitalière et 2,0 dans la fonction publique territoriale). Cet écart est de 2,9 dans le secteur privé.

L'âge moyen des fonctionnaires (43 ans) est un peu plus élevé que celui des salariés du secteur privé (41 ans), ce qui entraîne des salaires un peu plus importants dans le public, mais, en sens inverse, la population des salariés du secteur public est plus féminisée que celle du secteur privé (63 % de femmes contre 46 %), ce qui, en raison de la persistance d'écarts de salaires entre sexes, se traduit par des salaires plus élevés dans le privé. Au total, il n'est pas sûr que les différences de composition de ces populations par âge et sexe influent beaucoup ces comparaisons.

Les analyses approfondies des disparités salariales entre les secteurs publics et privés tenant compte de ces caractéristiques spécifiques de leurs agents (âge, diplôme, sexe...) sont rares, mais celles qui existent (par exemple une [étude de l'Insee de 2014](#)) confirment les observations précédentes (cadres moins bien payés et ouvriers et employés de l'Etat mieux payés que dans le privé).

Il est parfois possible de comparer des salaires moyens au sein de la même branche dans le public et le privé. Il apparaît ainsi que le salaire net moyen des hôpitaux à but lucratif (1 908 € en 2012) est inférieur à celui des hôpitaux publics (2 225 €). Cet écart se retrouve pour la plupart des catégories socio-professionnelles hospitalières, sauf pour les cadres non-médecins et les ouvriers (cf. [étude de la DREES](#)).

Dans l'enseignement (cf. [analyse de la DEPP](#)), le salaire net mensuel en 2014 est de 2 415 € dans le public et de 2 074 € dans le privé alors que les grilles salariales y sont les mêmes. L'écart provient pour la moitié d'effets de structure tels que la composition par corps (agrégés, certifiés...), pour 20 % des cotisations salariales, plus élevées dans le privé, et pour le reste de facteurs non identifiés.

B) La durée du travail

1) La durée annuelle à temps complet

Selon les [statistiques](#) publiées par la DARES, sur la base de l'enquête emploi de l'Insee¹, la durée annuelle du travail à temps complet dans le secteur public est de 1 577 heures en 2019 (1 640 hors enseignants), soit 2 % de moins que la durée légale de 1 607 heures. Elle est de 1 711 heures dans le secteur privé et l'écart entre public et privé est donc de 134 heures (soit environ 8 %).

Sur la base de la même enquête de l'Insee, mais avec un traitement un peu différent qui exclut notamment les enseignants², le rapport sur l'état de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2021 apporte des précisions sur la durée du travail dans le secteur public.

La durée annuelle du travail est supérieure à la durée légale de 1 607 heures dans la fonction publique d'Etat, hors enseignants, et inférieure à celle-ci dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Dans les services de l'Etat, hors éducation nationale, elle est même supérieure à celle du secteur privé.

La durée du travail en 2019

	Secteur privé	Secteur public	Secteur public hors enseignants	Etat hors enseignants	Collectivités locales	Hôpitaux
Heures annuelles	1 711	1 577	1 640	1 737	1 587	1 606
Heures hebdomadaires	39,2	ND	39,4	41,3	38,5	38,4
Jours de congé et RTT	28	ND	35	37	35	33

Source : rapport sur l'état de la fonction publique de 2020, DARES, FIPECO

NB les jours de congés sont décomptés ici en jours ouvrés (soit 5 par semaine) alors qu'ils sont parfois décomptés en jours ouvrables (soit 6 par semaine). La durée hebdomadaire est une durée habituelle sans événements tels que jours fériés, congés, arrêts pour maladie... La durée annuelle est en revanche réduite du fait des congés (y compris pour maladie), jours de RTT et jours fériés. Les heures annuelles et hebdomadaires sont celles des seuls salariés à temps complet ; les jours de congés et RTT sont ceux de tous les salariés et ne comprennent pas les congés pour maladie.

La durée annuelle du travail à temps complet des contractuels (1 598 heures) est légèrement inférieure à celle des fonctionnaires (1 640 heures), hors enseignants³.

La durée hebdomadaire habituelle du travail est en moyenne assez proche dans les secteurs public (hors enseignants) et privé. Celle des fonctionnaires de l'Etat hors enseignants est plus élevée, ce qui explique une durée annuelle plus importante. Celle des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est plus faible que dans le secteur privé.

¹ Elle repose sur les déclarations des salariés mais, selon la DARES, les durées annuelles qui en sont tirées sont la meilleure référence, les durées déclarées par les employeurs étant souvent collectives et théoriques.

² La direction générale de l'administration et de la fonction publique considère que l'enquête emploi de l'Insee et de la DARES prend mal en compte leur durée de travail réelle, ce qui n'empêche cependant pas l'Insee et la DARES de publier une durée du travail moyenne incluant les enseignants.

³ La moyenne du secteur public est tirée vers le haut par la catégorie « autres statuts » (médecins...) dont la durée annuelle est de 2 434 heures.

L'écart avec la durée annuelle du secteur privé résulte pour beaucoup des jours de congés et de RTT (jours de congés compensant une durée hebdomadaire supérieure à 35 heures).

Les agents de la fonction publique d'Etat, hors enseignants, ont pris en moyenne 37 jours de congé et de RTT en 2019, les fonctionnaires territoriaux 35 jours et les fonctionnaires hospitaliers 33 jours, contre 28 jours pour les salariés du secteur privé. Les jours de congés et de RTT sont donc nettement plus nombreux dans les fonctions publiques, notamment les jours de RTT pour celle d'Etat et les jours de congé pour la territoriale, que dans le secteur privé. Il existe toutefois une grande disparité entre les entreprises privées, le nombre de jours de congés étant de 25 dans celles de 1 à 9 salariés et de 32 dans celles de 500 salariés et plus.

Une [analyse de la DARES](#) montre que la durée des congés est plus importante dans la fonction publique pour toutes les catégories socio-professionnelles. La DARES note que les agents publics ont plus de jours de RTT parce que la contrepartie de durées hebdomadaires supérieures à 35 heures prend plus souvent la forme de jours de RTT que de compensation salariale dans le secteur public. Cette observation n'est cependant pas documentée et les statistiques relatives aux [salaires des fonctionnaires](#) ne suggèrent pas qu'ils ont moins d'avantages salariaux que les salariés du secteur privé.

Les enseignants déclarent, dans les [enquêtes de l'INSEE sur les emplois du temps](#), travailler pendant une durée hebdomadaire nettement supérieure à leurs obligations de présence en classe et également pendant une partie des congés scolaires. Compte-tenu de l'ampleur des vacances scolaires, il leur reste néanmoins 70 jours de congés « non travaillés ».

Les écarts entre les durées annuelles peuvent aussi résulter des absences, notamment pour raison de santé.

2) [Les absences pour raison de santé](#)

Les données disponibles sur l'absentéisme dans la fonction publique sont lacunaires et hétérogènes. Quelques indications à prendre avec précaution peuvent néanmoins en être tirées.

Selon le rapport de 2020 sur l'état de la fonction publique, 5,2 % des fonctionnaires (toutes fonctions publiques, dont 3,6 % pour l'Etat, 6,7 % pour les collectivités territoriales et 5,7 % pour les hôpitaux), ont été absents pour raison de santé au moins un jour au cours d'une semaine donnée en 2019 (4,6 % dans le secteur privé).

Ces statistiques, tirées des réponses des ménages à l'enquête de l'Insee sur l'emploi, sont les plus fiables pour comparer chaque année les absentéismes public et privé. Une enquête moins fréquente sur les conditions de travail apporte des informations complémentaires. Elle montre que 36 % des fonctionnaires ont eu au moins un arrêt de travail pour maladie en 2016, avec peu d'écarts entre les trois fonctions publiques, contre 28 % dans le secteur privé en 2013. La durée de ces arrêts est toutefois plus faible dans le public, en grande partie du fait des enseignants.

Une analyse des facteurs explicatifs des arrêts maladie, présentée dans le rapport sur l'état de la fonction publique de 2015, montre que, toutes choses égales par ailleurs (c'est-à-dire en tenant compte par exemple de l'état de santé effectif des agents et des conditions de travail), la probabilité d'avoir un arrêt maladie dans l'année est significativement plus élevée dans les

fonctions publiques territoriale et d'Etat que dans le secteur privé et la fonction publique hospitalière.

3) La durée de la carrière

Les fonctionnaires qui ont liquidé leur retraite en 2019 ont validé une durée de carrière, tous régimes confondus, de 42 ans et 7 mois pour les agents civils de l'Etat et de 42 ans et 9 mois pour les agents des collectivités locales et des hôpitaux, contre 40 ans pour les salariés du secteur privé (rapport annuel sur les [pensions de la fonction publique](#) et [statistiques de la CNAVTS](#)).

Les nouveaux retraités de la fonction publique ont donc validé une carrière plus longue bien qu'ils aient liquidé leur retraite plus tôt que les salariés du secteur privé (cf. plus loin). Ils pourraient avoir eu un premier emploi plus jeune mais c'est peu probable car ils sont en moyenne plus diplômés et les statistiques disponibles ne permettent pas de le vérifier.

Ces écarts tiennent sans doute aussi pour partie aux règles de validation de certaines périodes non travaillées (chômage, maternité...) ou de « bonification » de certaines périodes travaillées (particulièrement diverses et nombreuses dans la fonction publique⁴), qui diffèrent dans les secteurs public et privé. En outre, les fonctionnaires sont souvent en activité lorsqu'ils liquident leur retraite alors que beaucoup de salariés du privé connaissent une période sans emploi avant de liquider leur pension.

C) Les retraites

Une [fiche de l'encyclopédie](#) sur ce site présente les principales caractéristiques des pensions de retraite des fonctionnaires, notamment de leurs modalités de calcul.

1) L'âge de liquidation de la retraite

Selon le rapport sur les pensions des fonctionnaires annexé au projet de loi de finances pour 2021, l'âge moyen des personnes qui ont liquidé leur retraite en 2019 était de 61 ans et 7 mois dans la fonction publique civile d'Etat (61 ans dans les deux autres fonctions publiques) et de 62 ans et 10 mois dans le régime général des salariés du secteur privé.

Il existe toutefois une importante différence dans la fonction publique entre les catégories dites « actives » (aides-soignants...) ou « super actives » (policiers, gardiens de prison...), dont les âges moyens de liquidation sont 59 ans 10 mois et 56 ans 9 mois, et les catégories « sédentaires » (les autres), dont l'âge moyen de liquidation est 63 ans 6 mois. Les âges moyens de liquidation des actifs et sédentaires sont proches de ceux de l'Etat dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Comme les catégories actives sont surtout composées d'employés et ouvriers, ceux-ci liquident leurs droits plus tôt que leurs homologues du secteur privé (57,5 ans contre 61,1 ans pour les hommes nés en 1942) alors que l'écart est faible pour les professions intermédiaires (59,1 ans contre 60,5 ans) et les cadres et professions intellectuelles (60,7 ans contre 61,4 ans) selon un [rapport de la Cour des comptes](#).

⁴ Par exemple, les trimestres travaillés par les agents des catégories dites « actives » sont multipliés par 1,2.

2) La durée de la retraite

Le tableau suivant, extrait du même rapport de la Cour des comptes, montre que la durée de retraite des fonctionnaires est plus longue que celle des salariés du secteur privé, plus particulièrement pour les employés hommes et pour les femmes, ce qui résulte d'un âge de liquidation des droits plus précoce et d'une espérance de vie un peu plus longue.

La durée passée à la retraite

	Hommes		Femmes	
	Public	Privé	Public	Privé
Employés et ouvriers	23,1	19,3	29,1	25,8
Professions intermédiaires	22,5	21,2	30,5	26,9
Cadres et professions intellectuelles	22,9	22,2	30,2	27,5

Source : rapport de 2016 de la Cour des comptes sur les pensions de retraite des fonctionnaires ; FIPECO.

3) Les pensions

Les pensions de retraite brutes pour une carrière complète en 2019 dans un seul régime sont plus élevées dans la fonctions publique d'Etat (2 590 € par mois) que dans le secteur privé (1 830 € en additionnant les retraites de base et complémentaires) et proches du secteur privé dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière (1 970 €). Cela reflète largement les écarts de salaires moyens qui résultent eux-mêmes beaucoup de la structure socio-professionnelle des secteurs public et privé (cf. plus haut).

Les données disponibles ne permettent pas de décomposer suffisamment ces pensions moyennes par catégorie socio-professionnelle. Il apparaît toutefois que à la fois les cadres et les non-cadres ont une pension plus élevée dans la fonction publique d'Etat que dans le secteur privé après une carrière complète dans le même régime. Ces écarts peuvent résulter des revenus que les retraités ont perçus lorsqu'ils étaient en activité ou des règles de calcul des pensions (dans le secteur public, par exemple, la pension est liquidée sur la base du salaire des six derniers mois sans compter les primes).

Les pensions mensuelles brutes moyennes en euros (2012)

	Hommes		Femmes	
	Public	Privé	Public	Privé
Catégories A / Cadres	3 096	2 786	2 677	2 150
Catégories B / Non-cadres	1 969	1 509	1 944	1 167
Catégories C / Non-cadres	1 490		1 485	
Ensemble	2 659	2 085	2 330	1 360

Source : documents de la réunion du COR du 31 mai 2017 ; agents ayant validé une carrière complète dans le même régime (fonction publique d'Etat / régimes général et complémentaires du privé). FIPECO.

Le taux de remplacement du salaire net moyen de l'avant-dernière année précédant la retraite par la pension nette, après une carrière complète, est d'environ 75 % pour la génération née en 1955, dans la fonction publique comme dans le secteur privé. Cette égalité des taux moyens masque toutefois d'importantes disparités, notamment entre catégories socio-professionnelles. Pour les mettre en évidence, le [conseil d'orientation](#) des retraites (COR) a comparé, pour des cas-types de fonctionnaires, le taux de remplacement obtenu avec les règles de la fonction

publique et celui qu'ils obtiendraient avec la même carrière en appliquant les règles du secteur privé. Il apparaît que l'application des règles du privé à un échantillon représentatif des fonctionnaires serait plus favorable pour environ la moitié d'entre eux et plus défavorable pour l'autre moitié, notamment pour les agents ayant relativement peu de primes.