

Trop de fonctionnaires?

Retour sur une incantation ancienne

Dans le discours médiatique et politique, les fonctionnaires font régulièrement office de boucs émissaires. On les juge facilement trop nombreux, trop absents, trop peu efficaces; ils bénéficieraient aussi de privilèges exorbitants, seraient les “chouchous du pouvoir”. Lors des récentes primaires de la droite, c’est leur trop grand nombre qui a fait débat, François Fillon s’illustrant tout particulièrement en proposant la suppression de cinq cent mille d’entre eux. L’idée selon laquelle il y aurait trop de fonctionnaires en France ne date pas d’aujourd’hui, elle est même très ancienne. Ce sont quelques grandes lignes de cette histoire que nous vous proposons ici ⁽¹⁾.

L’idée selon laquelle il y aurait trop de fonctionnaires trouve une place dès la Révolution française, c’est-à-dire au moment où prend forme notre fonction publique contemporaine. En 1793, Saint-Just (un soutien de Robespierre, notons-le!) affirme par exemple à la Convention nationale que « tous ceux qu’emploie le gouvernement sont paresseux » et qu’il faut « diminuer le nombre des agents, afin que les chefs travaillent et pensent ».

Toutefois, c’est surtout après l’Empire que cette idée va prendre de l’essor. On peut d’emblée évoquer le roman d’Honoré de Balzac *Les Employés*, publié en 1838, dans lequel l’écrivain étudie le développement des « armées bureaucratiques » et semble plaider pour une administration moins nombreuse, plus rationnelle. Il y a aussi l’exemple de Pierre-Antoine Berryer, homme politique et célèbre avocat, qui signale en 1850, en tant que rapporteur de la loi de finances, « la ruineuse multiplicité des fonctions et des emplois que nous voyons s’accroître périodiquement et qui appellent trop d’hommes à solliciter de l’État une existence bornée, mais commode et sûre ». En 1852, c’est Alexandre-François Vivien, homme politique et juriste influent de l’époque, qui s’étonne du « nombre presque illimité de fonctionnaires publics » ⁽²⁾.

C’est au cours de cette période que ce discours prend un nom générique : le « fonc-

tionnarisme ». S’il apparaît d’abord dans quelques écrits libéraux, à des fins notamment de dénonciation de l’héritage administratif impérial, son usage s’étend par la suite bien au-delà du courant libéral. On trouve une analyse du terme dans le *Grand Dictionnaire du XIX^e siècle*, dans la rubrique « Centralisation », dont voici un court extrait :

« Tous les citoyens ou presque désirent des places : l’habitude de faire sa position par la protection du gouvernement se substitue à l’initiative individuelle [...] L’esprit public si nécessaire à la liberté ne peut se fonder dans un pays où, sur douze citoyens, il y a un fonctionnaire, un fils de fonctionnaire et trois ou quatre aspirants fonctionnaires. Il y a décidément incompatibilité entre ces deux idées : un peuple de fonctionnaires et un peuple libre ⁽³⁾. »

Le fonctionnarisme, phylloxera social

Le camp progressiste s’empare également du terme. Considérés comme des serviteurs de l’État, les fonctionnaires sont regardés avec méfiance. Les écrits politiques de la Commune assimilent par exemple le fonctionnarisme à l’autoritarisme du pouvoir. L’augmentation du nombre de fonctionnaires est vue comme le signe de la « centralisation despotique inintelligente, arbitraire ou onéreuse » ⁽⁴⁾. Après la Commune, les syndicalistes révolutionnaires, qui dominent le premier âge du syndicalisme, expriment une

aversion forte pour les fonctionnaires qu’ils n’hésitent pas à qualifier de « petits-bourgeois ». Chez les socialistes, Jean Jaurès, dans son article intitulé *L’État socialiste et les fonctionnaires* (1895), juge l’État « surchargé de fonctionnarisme ». Le député du Tarn s’écrie même : « nous mourons du fonctionnarisme ». Il précise son propos de la manière suivante : « Les régimes tombés ont légué à la République, dans presque toutes les administrations, un personnel de fonctionnaires rétrogrades qui avaient contracté l’arrogance des antichambres monarchiques [...] tant qu’une commotion socialiste n’aura pas transformé les conditions générales d’existence, les fonctionnaires seront toujours entraînés ou condamnés à des partialités hautaines contre la démocratie, et toujours soumis en retour aux méfiances oppressives et au caprice des politiciens ⁽⁵⁾. »

L’idée qu’il y a trop de fonctionnaires imprègne donc à l’époque une palette large des courants politiques, situation que l’historien Emilien Ruiz résume parfaitement :

« Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le nombre des fonctionnaires était jugé excessif pour ce qu’ils représentaient : la République pour les nostalgiques de l’Empire ou de la Monarchie et inversement, l’Empire ou la Monarchie pour les républicains. Par ailleurs, ils symbolisaient l’étouffement de la liberté individuelle par l’État pour les tenants d’un libéralisme orthodoxe, tandis qu’ils servaient la domination de l’État pour les



Manifestation de fonctionnaires à Paris, 17 mai 1979.

socialistes. Peu importait donc leur nombre, il y avait trop de fonctionnaires⁽⁶⁾. »

On le voit bien, la question du nombre de fonctionnaires s'inscrit dans le débat public à partir de motivations qui sont d'abord politiques. Sans statistique fiable, il est de toute façon presque impossible de mesurer ce que coûtent les fonctionnaires⁽⁷⁾.

Certains travaux tenteront toutefois de placer cette question sur le terrain économique et budgétaire. C'est le cas par exemple d'un ouvrage intéressant publié en 1909, au titre particulièrement évocateur : *Un péril national. Le fonctionnarisme, la plus grande calamité du siècle. Ses abus, le mal, le remède, le moyen d'économiser un milliard!* Selon l'auteur, un dénommé «AEM», «le développement anormal de ce "fléau contemporain" crée un véritable danger national pour la classe ouvrière et la génération future». Ce livre, qui assimile le fonctionnarisme à un «*phyllaxera social*», vise essentiellement les «*hauts parasites*» que sont les hauts fonctionnaires, les ministres et les parlementaires. C'est le cas également chez certains parlementaires, à l'exemple de Charles Beauquier, député radical-socialiste du Doubs qui, en 1916, entend résoudre le déficit budgétaire de l'État d'après-guerre en supprimant la moitié des fonctionnaires, ce qui permettra, selon lui, de «*mieux les payer*»⁽⁸⁾.

On retrouve ce type de discours après la Première Guerre mondiale. Des compressions importantes sont même mises en œuvre dans la fonction publique, notamment par Raymond Poincaré. Ce dernier multipliera les attaques contre les fonctionnaires et sera à l'origine de la suppression de plusieurs syndicats de fonctionnaires en 1922.

Le Cartel des gauches fait alors campagne pour la défense des petits fonctionnaires, contre les réductions d'effectifs et pour l'amélioration des traitements. Lorsqu'il gagne les élections, en 1924, les promesses s'évaporent. Le gouvernement Herriot poursuit même la politique de réduction des effectifs impulsée par son prédécesseur. Pour justifier cela, la revalorisation nécessaire des traitements est mise en avant.

Les fonctionnaires, des nantis?

Avec la crise économique, les années 1930 constituent un temps fort du débat sur la réduction des effectifs de fonctionnaires. Les motivations apparaissent alors davantage budgétaires. Le gouvernement de Pierre Laval passe de la parole aux actes, réduisant les effectifs, prélevant 5 % sur tous les traitements puis 10 % sur toutes les dépenses publiques. Si le gouvernement du Front populaire constitue une réelle pause, elle sera de courte durée. Sitôt le Front populaire achevé, la réduction du nombre de fonctionnaires est de nouveau d'actualité.

Après la Seconde Guerre mondiale, l'heure est à la reconstruction et à la modernisation du pays. Cette priorité fait consensus. Pour y parvenir, un assainissement financier s'impose. Une politique de compression des effectifs est enclenchée, qu'illustre parfaitement la mise en place de la commission «de la Hache» (23 décembre 1946) et «de la Guillotine» (25 juin 1947). Plusieurs milliers d'emplois de fonctionnaires sont alors supprimés.

Une relative accalmie marque la période des «Trente Glorieuses». Ce sont la crise

économique du milieu des années 1970 et la puissante offensive idéologique libérale qui l'accompagne qui remettent les fonctionnaires et leur nombre au cœur du débat public. Le statut des fonctionnaires est attaqué. Pour Raymond Barre, alors Premier ministre, «*tous les fonctionnaires sont des nantis*». En 1982, l'ouvrage de François de Closets, *Toujours plus!*, qui s'attaque aux privilèges des fonctionnaires, est un énorme succès commercial. Le matraquage politico-médiatique peut alors commencer.

Si la question du nombre de fonctionnaires s'inscrit aujourd'hui d'abord dans le débat économique, c'est surtout sur le terrain des idées politiques qu'elle s'est historiquement développée. Malgré ce discours omniprésent réclamant la suppression de postes de fonctionnaires, leur nombre n'a pourtant cessé de croître tout au long des XIX^e et XX^e siècles. Une augmentation qu'il faut lier à l'accroissement du rôle de l'État. Cachées derrière une statistique financière qui n'a cessé de se perfectionner, surtout après la Seconde Guerre mondiale, les motivations politiques demeurent bien réelles aujourd'hui. À l'approche de l'élections présidentielle, et pour mener la bataille idéologique, il convient certainement de ne pas oublier cela.

David CHAURAND

(1) Cet article s'appuie en grande partie sur le travail de doctorat réalisé par Emilien Ruiz intitulé *Trop de fonctionnaires? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, disponible sur le Web. Plus largement, sur l'histoire de la fonction publique, on recommandera la consultation du blog de René Bidouze : <<http://renebidouze.over-blog.fr/>>.

(2) Vivien (Alexandre-François), *Etudes administratives, Paris, Guillaumin, 1845, p. 210.*

(3) Larousse (Pierre), *Grand Dictionnaire du XIX^e siècle, Paris, 1866, p. 725, cité in Rouban (Luc), «Le nombre des fonctionnaires: le débat autour du fonctionnarisme (1877-1914)», Revue française d'administration publique, 2010/3 (n° 135), p. 585.*

(4) *Supplément du numéro 3 de La Solidarité, Déclaration de la Commune de Paris, 19 avril 1870, cité in Rouban (Luc), art.cit., p. 586.*

(5) Jaurès (Jean), «*L'organisation socialiste. L'État socialiste et les fonctionnaires*», Revue socialiste, 1895.

(6) In Ruiz (Emilien), *Trop de fonctionnaires? op. cit., p. 693.*

(7) *On estime aujourd'hui que le nombre de fonctionnaires d'État est passé de 188 000 à 416 000 entre 1846 et 1896.*

(8) *Sur Charles Beauquier et son discours sur la réduction du nombre de fonctionnaires, lire l'article suivant du blog Hier et Aujourd'hui : <<http://aetdebesancon.blog.lemonde.fr/2016/05/15/trop-de-fonctionnaires/>>.*