HAL
open science

Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme, 1877-1914

Luc Rouban

▶ To cite this version:

Luc Rouban. Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme, 1877-1914. Revue française d'administration publique, 2010, 3 (135), pp.583 - 599. 10.3917/rfap.135.0583 . hal-03460180

HAL Id: hal-03460180
https://sciencespo.hal.science/hal-03460180

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE NOMBRE DES FONCTIONNAIRES : LE DÉBAT AUTOUR DU FONCTIONNARISME (1877-1914)

Luc ROUBAN

Directeur de recherche au CNRS, Sciences po (CEVIPOF)

Résumé

La question du nombre des fonctionnaires est un des grands thèmes de la vie politique française. Ce débat s'est organisé lors de l'instauration d'un régime républicain entre 1877 et 1914 et renaît désormais chaque fois que l'économie est en crise. L'analyse historique montre cependant que ce débat ne s'est pas appuyé sur des études financières ou économiques mais bien plutôt sur des prises de position intellectuelles et politiques. L'argument selon lequel il y a trop de fonctionnaires en France est apparu sans que l'on dispose des données nécessaires pour arriver à cette conclusion. La dénonciation du trop grand nombre de fonctionnaires a permis de développer une critique de la République mais aussi une analyse de la société française et notamment de la place des classes moyennes. Les fonctionnaires dérangent la classe politique, de droite comme de gauche, car leur nombre signifie l'instauration d'un État difficile à contrôler.

Mots-clefs

Troisième République, fonction publique, fonctionnarisme

Abstract

– ***The number of civil servants : the debate on "fonctionnarisme" (1877-1914)*** *– The question of the number of civil servants is a recurring theme in French political life. It is a debate that first arose with the introduction of a republican regime between 1877 and 1914, and regularly resurfaces with each economic crisis. However, an historical analysis shows that the debate is based not on any financial or economic research, but rather on academic and political positions. The argument that there were too many civil servants in France was put forward, without any of the necessary statistics required to reach such a conclusion. The claim that there were too many civil servants encouraged the development of a critical view of the Republic and an analysis of French society, in particular the place of the middle classes. Civil servants are a thorn in the side of the political class, right or left, because their number means the establishment of a State that is difficult to control.*

Keywords

Third Republic, civil service, fonctionnarisme

Le nombre des fonctionnaires est un des grands thèmes classiques de la vie politique française qui renaît régulièrement lors des périodes de crise économique. Il ne s'agit pas seulement d'une question budgétaire, d'ordre technique, d'une simple variable d'ajustement. Elle touche au plus profond des structures de représentation et des rapports de force internes qui caractérisent l'État républicain. La question du nombre des fonctionnaires fait partie de ces thèmes chargés de mémoire, tout comme la laïcité de l'école publique. On la voit apparaître de manière sporadique sous la Révolution puis sous la Monarchie de Juillet mais elle s'installe durablement dans le paysage des grandes polémiques françaises lorsque le régime républicain s'institutionnalise à la chute du Second Empire. Elle prend en effet un nom, le « fonctionnarisme », après la crise du Seize-Mai.

Les années 1880 voient en effet le pouvoir républicain se mettre en place, ce qui se traduit par de nombreuses évictions dans la haute fonction publique mais aussi par le lancement de grands projets de société. Ces derniers reposent sur une politique de réarmement, d'équipement public et d'instruction publique ambitieuse (lois Ferry) mais visent également à fonder le régime sur les classes moyennes, objectif annoncé par Gambetta dans son fameux discours de Grenoble du 26 septembre 1872.

Ce thème de débat politique est donc un facteur de clivage mais aussi de construction de l'espace républicain. Il puise sa force à la fois dans la recherche d'une raison d'être de la République (comment assurer concrètement l'égalité par l'intervention publique) et dans les enjeux purement professionnels qu'il recouvre puisqu'il exige de savoir ce qu'est ou ce que n'est pas un « fonctionnaire ». Dénombrer implique en effet de dénommer, de classer et de spécifier.

L'objet de cet article n'est pas d'analyser la politique des effectifs telle qu'elle fut menée sous la Troisième République et quels furent les arbitrages ou les compromis qui réglèrent les équilibres entre chaque secteur ministériel. Il est d'étudier comment apparaît le thème du fonctionnarisme dans la vie politique française et comment il se développe entre 1877 et 1914, période marquée par deux grandes crises d'origine financière (la faillite de l'Union générale en 1882, spéculation sur les matières premières et crise bancaire en 1889) et par un endettement croissant de l'État. Le débat se poursuit après la Grande Guerre mais l'intérêt de la première partie de la Troisième République repose sur le fait que le régime n'est pas encore consolidé [1] et que les argumentaires développés soulèvent des questions principielles qui serviront de cadre de lecture aux évolutions de l'après-guerre et même bien au-delà jusqu'au XXIe siècle.

La question se pose en particulier de savoir si le nombre des fonctionnaires qui constitue apparemment un sujet de débat économique incontournable n'est pas en réalité un thème façonné par des controverses politiques sur la nature du régime et les nouveaux équilibres sociaux que celui-ci suppose.

LE FONCTIONNARISME : UN CONCEPT POLYSÉMIQUE

Le terme « fonctionnarisme » est difficile à dater. Si son usage se répand très vite après 1870 dans la littérature de « sciences morales et politiques », ses origines restent assez

1. Voir notamment les travaux classiques de Rebérioux (Madeleine) : *La République radicale ? 1898-1914*, Paris, Seuil, coll. Points, 1975.

obscures [2]. On en trouve trace dans quelques écrits libéraux à la charnière de la Seconde République et du Second Empire dénonçant tout autant les excès de la révolution de 1848 que le système monarchique à l'ancienne. Si la croissance numérique des effectifs est signalée, mais pas démontrée, elle s'efface néanmoins derrière une critique bien plus générale du système politique que représente le fonctionnarisme, qui n'est que la conséquence du socialisme voire du communisme propagé par l'État. Derrière les formules libérales, on trouve déjà les arguments dénonçant le pouvoir de la petite bourgeoisie montante. C'est ainsi que le député de la droite monarchiste Claude-Marie Raudot, par ailleurs spécialisé dans les questions budgétaires et la réforme de l'État (il défend la décentralisation), analyse la question en 1851. Pour lui, la bourgeoisie « est gangrenée de fonctionnarisme » et veut que ses enfants vivent du budget de l'État. Le peuple, quant à lui, voit que les travaux de l'État enrichissent ceux qui les exécutent et que les agents publics sont mieux payés que leurs homologues du privé, travaillent moins et bénéficient de retraites [3]. Le fonctionnarisme est étudié comme une véritable institution elle-même née d'une centralisation excessive. Cette dernière « ...crée, au milieu de la nation française, une nation privilégiée, obséquieuse, improductive de fonctionnaires toujours croissants » [4]. C'est donc bien toute une économie politique mais aussi une transformation sociale que l'on fustige à travers la présence jugée envahissante des fonctionnaires. La critique vise très directement le système administratif hérité du Premier Empire et notamment sa centralisation qui « ...entrave les affaires [...] tend à faire des administrés une plèbe de solliciteurs, de mendiants, de nullités [...] arrête l'essor de la prospérité publique et rend les Français incapables de rien fonder de grand et de stable [...] nuit au développement des beaux-arts [...] stérilise une partie des provinces de France [...] perpétue les révolutions » [5].

Ces attaques contre l'héritage impérial cessent après le 2 décembre mais on en trouve curieusement à nouveau la trace en 1866 dans le Grand dictionnaire du XIXe siècle où le fonctionnarisme est étudié à la rubrique « centralisation ». Le nombre des fonctionnaires n'est pas étudié en tant que tel mais seulement comme la conséquence inévitable d'un système qui détruit l'initiative individuelle et transforme tous les Français en fonctionnaires potentiels : « 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, remarque M. Jules Simon, 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 » [6]. Suit un tableau très précis où l'auteur nous explique que c'est en France que les services publics coûtent le plus cher : 24 francs et 7 centimes par habitant contre 10 francs et 33 centimes en Angleterre ou 8 francs 8 centimes aux États-Unis. La base du calcul reste évidemment mystérieuse.

On touche ici à l'un des points-clés de la structuration des idées en matière de réforme administrative : la décentralisation, qui passe par le renforcement des libertés communales

2. En revanche, on sait que le thème est développé précocement par la classe politique sous la Monarchie de Juillet. La loi de finances de 1843 prescrit ainsi qu'une ordonnance royale vienne régler avant 1845 l'organisation de l'administration centrale de chaque ministère et qu'aucune modification ne puisse y être apportée sauf à recourir à la même procédure. La question revient en force pendant la révolution de 1848 puisque l'article 22 de la loi de finances de 1849 demande au gouvernement de présenter le compte détaillé de tous les agents de l'État, des départements et des communes. Le projet fut abandonné.

3. Raudot (Claude-Marie), *De la grandeur possible de la France*, Paris, Amyot, 1851, p. 92 et s.

4. *Op. cit.*, p. 41.

5. Ibidem.

6. Larousse (Pierre), *Grand dictionnaire du XIXe siècle*, Paris, 1866, p. 725.

et la disparition des préfets, est vivement revendiquée par tous les commentateurs qui dénoncent le nombre des fonctionnaires. Localisme et fonctionnarisme constituent les deux éléments symétriques d'une même analyse mais qui se déploie dans des perspectives différentes. Pour la droite conservatrice, le local, c'est le retour aux paroisses et aux forces sociales traditionnelles, loin de cette petite bourgeoisie de bureaucrates. Pour les libéraux, de libres élections locales permettent d'échapper à la surveillance organisée par un pouvoir despote à travers un nombre excessif de fonctionnaires [7]. Pour la gauche, qu'elle soit radicale puis socialiste, le local permet de s'opposer au pouvoir d'État personnalisé et concentré. La force d'un thème comme le fonctionnarisme est d'offrir une même cible à des visées fort différentes. Le fonctionnarisme, dans la plupart des écrits antérieurs à 1870, mais qui se multiplient fortement entre 1865 et la fin du Second Empire, est intimement associé à l'autoritarisme et à l'arbitraire des dirigeants qui nomment des incompétents à des postes bien rémunérés (il s'agit alors de « haut-fonctionnarisme »). La critique républicaine de l'Empire dénonce surtout la toute-puissance des bureaux et la personnalisation du pouvoir qu'elle autorise, le règne du favoritisme et une fonction publique peuplée de courtisans [8]. Mais en cherchant à faire des fonctionnaires des titulaires de « fonctions publiques » objectivées et non plus de privilèges personnels, les auteurs républicains amorcent sans le vouloir et sans s'en rendre compte un mécanisme d'augmentation mécanique des effectifs [9]. Les écrits politiques de la Commune assimilent de la même façon et sans surprise le fonctionnarisme à l'autoritarisme du pouvoir. Ils voient dans le nombre des fonctionnaires le signe de la « centralisation despotique inintelligente, arbitraire ou onéreuse ». La révolution communale, « c'est la fin du vieux monde gouvernemental et clérical, du militarisme, du fonctionnarisme, de l'exploitation, de l'agiotage, des monopoles, des privilèges auxquels le prolétariat doit son servage, la patrie ses malheurs et ses désastres » [10].

Dans la période d'incertitude qui sépare le Second Empire de la République, le fonctionnarisme est devenu le signe soit d'un dérèglement des fonctions naturelles de la société soit d'une mainmise bureaucratique sur celle-ci. Il est dénoncé pour avoir créé un pouvoir artificiel, l'État ayant produit en interne une société particulière. Mais la question des effectifs en tant que telle passe au second plan. Le fonctionnarisme constitue la clé d'entrée d'une réflexion générale, ou plutôt d'une perplexité générale, au sujet du régime

7. « Deux moyens sont à employer : 1/ demander à grands cris le relâchement des liens qui attachent les fonctionnaires et leur diminution dans de grandes proportions ; 2/ tant que le gouvernement entravera la manifestation de la volonté nationale par l'immixtion continuelle et absolue des fonctionnaires, en le combattant par ses propres armes, c'est-à-dire par le système d'un comité central électoral de l'opposition qui se ramifierait dans toute la France. », Lavalette (Louis de), *Programme libéral*, Paris, Renou et Maulde, 1869, p. 19.

8. « Que de bassesses et de trahisons n'a pas produites le fonctionnarisme ? Un gouvernement national, sous la forme républicaine, aurait seul la puissance d'en réduire les abus en livrant au concours et le plus souvent à l'élection les moyens de recrutement. Dès lors, cesseraient d'apparaître ces ambitieux, incapables de faire le bien et qui, souvent, déçus dans leurs espérances fondées sur le favoritisme, deviennent des mécontents dangereux ! » Arnous-Rivière (William-Henri), *Étude sur la situation politique*, Paris, (brochure sans éditeur), 1872, p. 10.

9. « C'est là une aberration autoritaire qu'il convient de réformer. Le fonctionnaire public, sous un régime républicain, est fait pour la fonction, et non plus la fonction improvisée pour la plus grande gloire et le profit du fonctionnaire. Qui n'a remarqué qu'en France, dès qu'un homme a endossé un uniforme caractéristique d'un emploi public, fût-ce une simple plaque de garde-champêtre, il se dresse sur ses pointes, si j'ose dire, traite tous les pauvres citoyens en relation avec son service, comme des êtres inférieurs, des subalternes, qui lui doivent obéissance et respect ? Il se croit, comme avant 1789, le délégué du roi et en affiche l'autorité, poussée souvent jusqu'au despotisme. », Degoix (P-F.), *Programme d'un gouvernement républicain*, Paris, Dentu, 1870, p. 20.

10. Supplément au numéro 3 de *La Solidarité*, Déclaration de la Commune de Paris, 19 avril 1870.

politique qu'il convient d'adopter après la chute de l'empire. Le fonctionnarisme ne se présente pas comme une critique économique au moins jusqu'au début du XXe siècle [11] mais comme le vecteur d'une critique sociale et politique. On peut comprendre cette absence d'argument économique sur le nombre des fonctionnaires. En effet, on remarque très vite que les données sur l'évolution quantitative des effectifs sont inexistantes. Il y en a beaucoup et beaucoup trop. Voilà l'affirmation développée par des dizaines de publications pendant les quelques années qui précèdent la Troisième République.

COMPTER LES FONCTIONNAIRES : UNE ŒUVRE DE LONGUE HALEINE ET BIEN INCERTAINE

La plus grande misère statistique caractérise la Troisième République au moins jusque dans les années 1930, date à laquelle François Perroux, cherchant à étudier en économiste l'évolution des traitements, constate que les enquêtes menées par les services de la Statistique générale depuis 1910, mais de manière très irrégulière (elles sont interrompues pendant la guerre et ne reprennent qu'en 1921), ne donnent pas le nombre réel des titulaires pour chaque emploi [12]. De la même façon, les documents budgétaires, reposant sur les tableaux réalisés par chaque ministère, ne donnent que le montant des dépenses de fonctionnement sans information sur le nombre des agents. La lecture du *Journal officiel* est édifiante : pour chaque ministère, on ne dispose par exemple que d'une ligne mentionnant le montant total des salaires du ministre et des agents de l'administration centrale. Les députés des débuts de la Troisième République ne disposent donc que d'une information très médiocre et personne ne semble en mesure de proposer une synthèse [13], que ce soit pour les actifs ou les pensionnés. Les tables du *Journal officiel* montrent par ailleurs qu'aucun débat important n'a eu lieu à la Chambre sur la question des fonctionnaires entre 1877 et 1914. Si plusieurs commissions sont créées, les dépôts de propositions de loi sont rares et concernent surtout les fonctionnaires des colonies ou visent à protéger les fonctionnaires contre les abus du pouvoir politique [14]. La discussion budgétaire elle-même est faussée par le passage de « collectifs » ou de règlements qui modifient la répartition et

11. On ne trouve que de rares analyses économiques libérales du fonctionnarisme. La seule qui soit un peu développée à l'époque est celle de Frédéric Bastiat qui dénonce le manque de motivation des fonctionnaires : « Sans doute, l'esprit de corps, le désir de l'avancement, l'attachement au devoir, peuvent être pour le fonctionnaire d'actifs stimulants. Mais jamais ils ne peuvent remplacer l'irrésistible incitation de l'intérêt personnel. L'expérience confirme à cet égard le raisonnement. Tout ce qui est tombé dans le domaine du fonctionnarisme est à peu près stationnaire ; il est douteux qu'on enseigne mieux aujourd'hui que du temps de François 1er ; et je ne pense pas que personne s'avise de comparer l'activité des bureaux ministériels à celle d'une manufacture ». Bastiat (Frédéric), *Œuvres complètes*, tome 6, Paris, Guillaumin, 5e édition, 1864, p. 553.

12. Perroux (François), *Les traitements des fonctionnaires en France*, Paris, Sirey, 1933. La mise en place d'une statistique d'État est longue et ne porte que rarement sur les effectifs des agents de l'État eux-mêmes. Sur ce point, voir : Ruiz (Emilien), « Compter : l'invention de la statistique des fonctionnaires en France (1890-1930) », *Sociologie du travail*, 52 (2), avril-juin 2010, p. 212 et s.

13. Il faut attendre 1905 pour que la loi de finances exige du gouvernement qu'il fournisse un état présentant les fonctions financées sur le budget de l'État ou sur les budgets des communes et des départements et le nombre de fonctionnaires correspondant. Cependant, l'administration n'a pas envoyé de décompte détaillé mais s'est contentée de donner le nombre global des fonctionnaires par ministère. Bien plus, la définition des « fonctionnaires » a varié d'une année à l'autre et d'un ministère à l'autre. C'est ainsi que le nombre total de fonctionnaires de l'État passe de 442 063 en 1906 à 608 511 en 1907, soit une augmentation de près de 50 %, due à l'intégration des militaires et des ouvriers qui n'étaient pas comptabilisés avant. Voir les critiques émises par Lefas (Alexandre), *L'État et les fonctionnaires*, Paris, Giard, 1913, p. 25 et s.

14. L'échec de la Commission de révision des services administratifs n'y est sans doute pas étranger. Celle-ci avait été constituée en mai 1871 à l'initiative du député Lamy. Son objet initial était bien de débattre

le montant des crédits [15]. Les documents établis par les bureaux pour les commissions du Budget sont flous, les chiffres agrègent diverses dépenses et les rapporteurs se plaignent de ne pas obtenir les informations nécessaires dans les ministères. En 1883, la Chambre tente bien de lancer une réorganisation administrative, devant être préparée par le Conseil d'État, afin de réduire les effectifs et de mieux rémunérer les agents. Une forme de « révision générale des politiques publiques » est ainsi lancée notamment au ministère des Finances où le ministre établit une commission chargée de traquer les sureffectifs. En fait, il semble que cette commission ait conclu au besoin de renforcer les susdits effectifs au grand dam du ministre [16]. La chute du cabinet enterra le projet.

La question du recensement des effectifs est abordée pour la première fois de manière systématique par Victor Turquan, directeur du bureau de la statistique de la France au ministère du Commerce entre 1887 et 1896, dans le cadre d'un rapport réalisé pour le congrès de 1896 de l'Association française pour l'avancement des sciences et publié deux ans plus tard [17]. Il tente de mener une comparaison historique avec les chiffres de 1846, 1858 et 1873 déjà dégagés par Maurice Block pour la première édition de la *Statistique de la France* [18]. Les données de ce dernier sont approximatives, remarque Turquan, et souvent sous-estimées. Lui-même s'appuie sur les retenues pour pensions afin de déterminer le nombre des agents en 1896. Autant dire que les éléments de comparaison sont loin d'être précis et ne permettent pas de rendre compte de l'évolution historique des effectifs entre 1846 et 1896. Tout d'abord, de nombreuses intégrations, fusions ou fragmentations ont touché les services administratifs : par exemple, les travaux publics, le commerce et l'agriculture ne forment qu'un seul ministère avant 1870 ; les instituteurs sont devenus fonctionnaires de l'État à partir de 1889. Ensuite, la défaite de 1870 entraîne la séparation de l'Alsace et de la Lorraine sans que l'on sache, selon les ministères, si les personnels ont complètement ou partiellement disparu des décomptes. La seule comparaison à peu près exacte est celle que l'on peut faire entre 1873 et 1896 afin de mesurer l'évolution réelle des effectifs durant les vingt premières années de la Troisième République bien que Turquan souligne que les chiffres de 1873 fournis par Block soient sous-évalués [19]. Il faut également prendre en considération le fait que les chiffres de 1873 reflètent la situation chaotique du gouvernement Thiers, surtout préoccupé par la libération du territoire au sortir de la Commune. Si l'on reprend alors les données les moins contestables et qui ne souffrent pas

du nombre des fonctionnaires et de leur traitement dans le cadre limité des administrations centrales afin de ne pas empiéter sur le champ d'action de la commission de décentralisation ou de la commission du budget de la Chambre. Mais sa proposition de créer des conseils d'administration devant superviser la gestion des ministères et notamment se prononcer sur la titularisation des agents parut aux yeux du Conseil d'État mettre directement en cause le principe de la responsabilité ministérielle. Dans son avis de juillet 1874, le Conseil écarte toute idée de réforme législative et entend ne donner aux conseils d'administration qu'une fonction consultative. La réforme était enterrée.

15. Une étude des débats au sein de la commission du budget serait nécessaire mais elle dépasse le cadre de cet article.

16. Voir les commentaires de Beauquier (Charles), « La plaie du fonctionnarisme », *La Revue socialiste*, n° 5, mai 1885, p. 394 et s.

17. « Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État », *La réforme sociale*, juillet-décembre 1898, p. 486 et s. et p. 668 et s. ; « Les retraités de l'État », juillet-décembre 1898, p. 910 et s. On trouvera également trace du débat autour du rapport de Victor Turquan dans *Association française pour l'avancement des sciences*, conférences de Paris, compte-rendu de la 26e session, 1898, p. 419 et s.

18. Paris, 1875.

19. Ce dernier aurait notamment écarté du calcul les ouvriers d'État. Turquan réintègre ces personnels dans la suite de son exposé pour discuter de la situation de 1896, ce qui n'est pas fait pour simplifier les choses.

trop des réaménagements de structures, on peut calculer le pourcentage réel d'augmentation des effectifs pour chaque secteur (tableau n° 1).

Tableau n° 1 – Évolution des effectifs de l'État entre 1873 et 1896

	1873	**1896**	Évolution en %
Colonies (hors Algérie)	11 607	23 828	+ 195
Finances	47 392	48 501	+ 2,3
Instruction publique	119 518	120 988	+ 1,2
Intérieur	4 114	9 129	+ 122
Justice	10 689	11 208	+ 4,8
Postes et télégraphes	33 824	67 949	+ 101
Travaux publics	3 760	11 337	+ 201

Le tableau n° 1 montre que les grandes masses de fonctionnaires que l'on trouve au ministère des Finances ou au ministère de l'Instruction publique n'ont presque pas évolué en 18 ans. Les Travaux publics connaissent une hausse relative considérable, qui correspond au lancement du plan Freycinet, mais celle-ci ne concerne guère plus de dix mille agents. Il en est de même avec le ministère des Colonies, qui n'est séparé de la Marine qu'à partir de 1894 et dont on déplore en permanence la faiblesse des effectifs. La seule augmentation notable en termes relatifs et absolus concerne l'administration des postes et télégraphes. Entre 1873 et 1896, le nombre total d'agents passerait ainsi de 285 000 à 416 000 (+ 46 %). Cette évolution des effectifs correspond à une transformation qualitative car il s'agit moins d'une explosion du nombre des fonctionnaires dans les secteurs traditionnels que d'une extension des missions de l'État qui se traduit par l'apparition de nouveaux ministères : l'Agriculture est séparée du ministère du Commerce en 1881, le ministère du Travail apparaît en 1906 afin de prendre en charge les conflits du travail.

Le montant total des traitements passerait de 340 millions de francs à 627 millions (+ 84 %) alors que le traitement moyen stagne, passant de 1 400 francs par mois à 1 490 francs (+ 6 %). D'autres évaluations, plus récentes [20], montrent que le volume total des salaires civils et militaires aurait augmenté en francs constants de 3 % environ par an entre 1873 et 1896. Les salaires civils augmentent surtout à partir de 1877 avec un seuil en 1883 : entre ces deux dates, on passe de 834 millions (francs constants 1930-1939) à 1 026 millions, soit une augmentation de 23 %. Ce niveau reste à peu près le même jusqu'en 1892, date à laquelle il passe à 1 190 millions et atteint les 1 346 millions en 1895 pour se stabiliser légèrement à la baisse dans les années 1900. En 1914, il est de 1 321 millions. Entre 1892 et 1914, le niveau des salaires civils mesuré en francs constants n'augmente donc plus que de 11 %. Les premières années de la Troisième République correspondent donc bien à une augmentation sensible de la charge salariale de l'État. À cela s'ajoute également le poids grandissant des pensions. Cependant, il faut rapporter cette croissance à d'autres indicateurs indisponibles à l'époque : c'est ainsi que le Produit intérieur brut

20. On s'appuie ici sur les séries du long terme établies par Louis Fontvielle, « Évolution et croissance de l'État français 1815-1969 », Cahiers de l'ISMEA n° 13, *Économies et Sociétés*, décembre 1976.

(PIB) par habitant augmente dans le même temps de 40 %[21]. Le coût relatif des emplois de l'État rapporté au produit physique national serait ainsi passé de 14,5 % pour la période 1875-1879 à 16,7 % pour la période 1895-1899, puis à 14,1 % pour la période 1910-1913, ce qui relativise considérablement les choses [22].

L'argument principal de Turquan est de montrer qu'il y a trop de petits salaires dans la fonction publique : 75 % des effectifs touchent alors moins de 2 000 francs par an. Le coût réel de la fonction publique ne vient donc pas des gros traitements, qui sont rares, mais de la multiplication de petits emplois, très mal rémunérés. Alors même que le fonctionnariat exige de plus en plus une qualification, acquise gratuitement à travers le surnumérariat, la plupart des fonctionnaires gagnent dans les années 1880 à peine 3 francs par jour alors que l'ouvrier du privé gagne entre 4 et 8 francs selon la qualification de son poste [23]. La faiblesse des rémunérations dans la fonction publique jusqu'en 1914 est fréquemment relevée par les spécialistes de l'époque et la répartition des rémunérations ne suit pas le niveau de qualification. Henri Chardon note ainsi qu'en 1911 un instituteur gagne 1 200 francs par an, autant qu'un gendarme, alors qu'un agent de police de Marseille gagne 1 400 francs [24]. La rémunération de début de carrière des huissiers du ministère des Finances valait celle de fin de carrière des douaniers. L'absence d'échelle des traitements fait qu'un rédacteur débutant gagne 1 900 francs aux Finances mais 2 500 francs au Commerce [25]. Au total, on remarque que si le poids financier des salaires et des pensions s'accroît, le niveau du pouvoir d'achat civil moyen n'augmente que très faiblement, passant de 121,4 (base 100 en 1820 !) en 1873 à 130,6 en 1896 [26].

Les calculs sur les effectifs pour la période de 1896 à 1914 sont tout aussi approximatifs par manque de critère précis de repérage. On atteindrait, selon Alexandre Lefas, les 665 000 fonctionnaires de l'État en 1912, mais rien n'est sûr [27]. Là encore, les protocoles statistiques sur le long terme sont difficiles à maîtriser car le clergé sort des effectifs après 1905.

On est donc en présence de ce paradoxe historique, maintes fois réitéré depuis, d'une question de société très mal connue suscitant des passions et des clivages politiques. À vrai dire, cette méconnaissance n'a peut-être pas l'importance que l'on pourrait croire car le débat sur le fonctionnarisme qui passe *a priori* pour être un débat de nature économique n'en est pas un. L'argument économique vient rationaliser et justifier voire occulter d'autres enjeux de nature politique.

LE FONCTIONNARISME COMME DÉBAT POLITIQUE

Même si les données chiffrées sont floues et surtout peu disponibles, rappelons que les statistiques de Victor Turquan constituent une exception et ne sont débattues en petit comité qu'en 1898 soit plus de vingt ans après l'instauration de la République, aucun débat

21. Chiffre calculé sur la base des séries statistiques longues de l'OCDE : Maddison (Angus), *L'économie mondiale 1820-1992*, Paris, OCDE, 1995.

22. Fontvielle (Louis), *op. cit.*, tableau IX, p. 1743.

23. Charle (Christophe), *Histoire sociale de la France au XIXe siècle*, Paris, Seuil, 1991, coll. « Points », p. 290 et s.

24. Chardon (Henri), *Le pouvoir administratif*, Paris, Perrin, 1912.

25. Cahen-Salvador (Georges), *Les fonctionnaires, leur action corporative*, Paris, Armand Colin, 1911.

26. Fontvielle (Louis), *op. cit.*, tableau XV, p. 1843.

27. Lefas, *op. cit.*, p. 26. La question est encore plus brumeuse en ce qui concerne les agents des collectivités territoriales car les statistiques officielles les mêlent aux agents des colonies et des établissements publics.

véritablement économique visant à établir des faits incontestables ne s'instaure après 1877. Les républicains cherchent à disposer d'un instrument au service de politiques de réforme qui ont des objectifs moraux et philosophiques : laïciser la société française, instruire la population, poursuivre les conquêtes coloniales afin d'assurer le « triomphe de la civilisation sur la barbarie » selon les termes de Jules Ferry. Tout cela se fait dans le cadre d'une défense permanente et angoissée du régime. Tous les présidents du Conseil en appellent à la sauvegarde des institutions républicaines mais aussi d'un certain nombre de « forces vives » qui en tiennent peut-être le destin entre leurs mains. Les agriculteurs, les militaires, les commerçants et les industriels, voire les travailleurs sont mentionnés dans les discours car on parle beaucoup des accords douaniers, des expositions universelles ou, comme le dit Casimir-Périer en décembre 1893 de la nécessité de « ...seconder les efforts de cette vaillante démocratie rurale » [28]. Le fonctionnarisme n'est pas dénoncé parce qu'il crée un malaise social chez les fonctionnaires en les cantonnant à une vie médiocre, thèse surtout développée par les initiés du Conseil d'État ou par les associations professionnelles, ou bien parce qu'il coûte trop cher. Il est dénoncé parce qu'il crée un régime politique nouveau, un « régime administratif » qui ne s'insère pas dans les cadres de pensée ordinaires. Le nombre des fonctionnaires devient le signe d'une perversion soit de l'ordre social soit du travail soit du politique selon les thèses car le pouvoir des bureaux peu ou pas contrôlé semble s'appesantir sur la société en disqualifiant les autorités « naturelles » de celles-ci que sont, pour la droite, les notables, les propriétaires, le clergé catholique et, pour la gauche socialiste, les travailleurs. En somme, on voit apparaître l'idée selon laquelle l'instrument, par son importance numérique, n'est plus un instrument mais une nouvelle réalité sociale assez menaçante pour les intérêts établis. Elle constitue une force politique incontrôlée, même si cette force reste potentielle au moins jusqu'en 1887 lorsqu'éclate le premier conflit d'envergure aux Postes suscité par des nominations irrégulières. De fait, la question de « la fonction publique » n'est pas appréhendée en tant que telle.

Un premier point tient à ce que le débat sur l'économie de la fonction publique n'existe presque pas alors même que la politique du régime est libérale [29] et que la situation économique est mauvaise jusqu'au début du XXe siècle. L'analyse de toutes les déclarations d'investiture des présidents du Conseil entre 1876 et 1914 montre ainsi que la question du nombre des fonctionnaires n'est jamais abordée comme priorité par les nouveaux gouvernements. Si Gambetta entend réduire les dépenses des ministères de la guerre et de la marine en 1881 ou si de Freycinet entend réduire le nombre des magistrats dans le cadre de la réforme judiciaire en 1882, on ne trouve pas trace d'une association claire entre les effectifs de la fonction publique et la réduction des dépenses. Pourtant, la question financière est évoquée avec de plus en plus d'insistance à partir de la seconde moitié des années 1880. Dans la décennie suivante, c'est la réforme fiscale et notamment celle des impôts directs qui se trouve placée au cœur des débats [30]. La question des fonctionnaires n'est abordée soit que de manière incidente au travers de la « réforme des services administratifs » [31] soit de manière directe mais se concentre alors sur leur

28. Discours d'investiture devant la Chambre du 4 décembre 1893.

29. Comme le souligne Freycinet lors de sa déclaration à la Chambre du 30 janvier 1882 à propos du développement des institutions de prévoyance et d'assistance : « ...il ne faut jamais oublier que la résolution des problèmes sociaux réside avant tout dans le développement de l'initiative individuelle. »

30. Celle-ci apparaît surtout dans les discours de Dupuy du 31 mai 1894, de Bourgeois du 4 novembre 1895 ou de Méline du 30 avril 1896.

31. Jules Ferry mentionne le 9 novembre 1880 une loi « depuis longtemps à l'étude dans le Parlement » mais sans autre précision. Le 11 décembre 1886, Goblet associe les économies budgétaires à la réforme administrative mais ne mentionne pas la croissance des effectifs : « Convaincus que de sérieuses économies,

obligation de loyalisme à l'égard du régime. Cette préoccupation marque toute la période jusqu'en 1914 mais s'insère dans les controverses nées de la laïcisation. Si la déclaration d'Aristide Briand mentionne pour la première fois le projet d'un statut de la fonction publique en 1909 et l'associe très clairement à l'interdiction formelle de toute grève dans sa déclaration de 1910, rien n'est fait pour relier l'évolution du régime juridique à la question des effectifs.

Il semble que les députés eux-mêmes, notamment du centre et de droite, se soient montrés par ailleurs très prudents dans le traitement de la question des fonctionnaires dès lors qu'il s'agissait d'appréhender l'ensemble du problème. Plusieurs témoignages de l'époque font foi d'une forme de retrait afin de sauvegarder l'autorité du pouvoir exécutif en la matière [32]. Les débats à la Chambre sont souvent confus lors de l'examen de la loi de finances car les demandes de crédits souvent réduites par la commission du budget sont rétablies en séance au détour de polémiques plus ou moins personnalisées [33].

La grande presse ne porte pas témoignage d'une réflexion d'ensemble sur la fonction publique. Le dépouillement de journaux comme *Le Temps* ou *Le Gaulois* montre que la question des fonctionnaires est surtout abordée sous l'angle politique dans les années 1872-1873, car on se préoccupe alors surtout de révocations et de remplacements. Le thème du fonctionnarisme en tant que tel apparaît et se développe à partir des années 1880 jusqu'à la fin du siècle. Mais il est clair que l'affaire est entendue pour les journalistes : le fonctionnarisme est une évidence qui ne suppose pas d'analyse particulière. On est déjà dans l'idée reçue.

L'analyse des professions de foi élaborées par les candidats lors des élections législatives montre également que le thème du fonctionnarisme est rarement présent. Ni les manifestes des partis ni les programmes n'en font un sujet de prédilection. À droite, on trouve parfois quelques critiques contre le nombre excessif de fonctionnaires, comme celles

combinées avec le remaniement de notre système d'impôts, peuvent seuls assurer aux divers services publics les ressources indispensables, sans augmenter les charges déjà trop lourdes, nous vous proposerons, en même temps que le budget de 1888 les mesures législatives pour réaliser ces réformes. La Chambre a manifesté sa volonté de simplifier notre organisation administrative qui date du commencement de ce siècle. Nous n'avons pas la prétention d'opérer d'un seul coup une véritable transformation, mais nous l'entreprendrons dès à présent et nous la poursuivrons dans la mesure où elle paraîtra compatible avec les besoins des services et les nécessités gouvernementales. »

32. Par exemple, Édouard Aynard, député « républicain progressiste » du Rhône et spécialiste des questions sociales, souligne dans un discours du 29 mai 1899 : « ...il y a un grand nombre de nos collègues qui estiment qu'il n'y a pas de méthode plus déplorable, plus dommageable aux intérêts publics que celle qui est suivie par la Chambre lorsqu'elle use de son initiative pour s'ingérer dans le traitement des fonctionnaires publics, que cette pratique aboutit au gouvernement par la Chambre elle-même [...] Je considère qu'il n'y a pas d'entreprise plus audacieuse et plus dangereuse contre l'autorité gouvernementale, que l'intervention parlementaire dans l'administration par le jugement direct de la Chambre s'appliquant à la situation des divers ordres de fonctionnaires ». Aynard (Édouard), *Discours prononcés à la Chambre des députés de 1893 à 1913*, Paris, Plon, 1920, tome II, p. 425 et s.

33. Comme en témoigne le compte-rendu du débat sur le budget de 1881 : « Un crédit de 90 400 francs est demandé pour dépenses relatives au personnel de l'administration départementale de l'Algérie sur l'exercice 1881. Deux fois ce crédit a été demandé à la Chambre défunte fait observer le rapporteur, M. Louis Legrand, et deux fois la Chambre défunte l'a repoussé ! Une troisième fois, le gouvernement revient à la charge. La commission des finances cède, en montrant les dents. Elle sollicite seulement une réduction de 14 261 francs. La dépense de cette somme ne lui semble pas justifiée. L'Algérie dépend de la principauté de Waldeck... Rousseau. C'est lui-même qui soutient le projet de crédit. Il obtient gain de cause. La Chambre n'a rien à lui refuser [...] Vient ensuite la discussion des crédits pour l'organisation des nouveaux ministères créés ou transformés [...] Voici M. Antonin Proust. Il défend son ministère et déclare qu'il veut le développement de l'art à tous ses degrés et dans toutes ses applications [...] M. Proust est contre le fonctionnarisme. Il réduira autant que possible le nombre des fonctionnaires. Là-dessus on rit. Fonctionnaire vous-même ! Personne, ajoute M. Antonin Proust, n'a montré plus de répugnance que moi pour les fonctions publiques. Nouvelle hilarité. À la fin, il se fâche ». *Le Gaulois*, 9 décembre 1881, p. 2.

émises par cet industriel de Meaux qui candidate en Seine et Marne en octobre 1885. Mais on mentionne plus volontiers l'équilibre des finances publiques ou la réforme fiscale. Chez les radicaux, en revanche, la question de la fonction publique est parfois évoquée pour exiger une « épuration dans un sens républicain », mais surtout pour exiger la suppression des gros traitements, point d'achoppement avec les opportunistes [34]. Lorsqu'un candidat radical-socialiste dans le Rhône parle d'une « réduction au strict minimum de tous les emplois administratifs », c'est encore pour l'associer à l'idée d'une décentralisation et d'une éviction des hauts fonctionnaires hérités des régimes précédents, rénovation sociale du régime qui passe aussi par l'expulsion du territoire des membres des anciennes familles régnantes. Dans le département de la Seine, le manifeste du comité central républicain réclame la décentralisation associée à la « suppression de toutes les sinécures notamment les sous-préfectures, les trésoriers-payeurs généraux, *etc*. » [35]. Les candidats radicaux mentionnent également la nécessité de revaloriser les traitements des instituteurs ou de mettre en place un régime de responsabilité des fonctionnaires civils. Au total, la lecture de ces programmes, très répétitifs jusqu'au début du XXe siècle, confirme le fait que le fonctionnarisme est surtout considéré par les radicaux, au pouvoir à partir de 1902, comme une critique des élites traditionnelles impliquées fortement, il est vrai, dans l'affaire Dreyfus. Il ne semble donc pas que le personnel politique de l'époque ait une vision très claire de ce qu'il faudrait faire en matière de fonction publique. On sait que la question du statut fut assez vite enterrée mais celle des effectifs reste elle-même toujours en arrière-plan et ne constitue pas un thème de débat organisé alors même que les prises de position intellectuelles se multiplient.

LA CRITIQUE DU FONCTIONNARISME SOUS LA RÉPUBLIQUE

Entre 1877 et 1914, le fonctionnarisme devient un sujet populaire, abordé par de nombreux auteurs plus ou moins engagés dans des luttes politiques. Le thème est repris sur tout le spectre partisan, de la droite à la gauche, pour des motifs qui n'ont généralement que de lointains rapports avec le coût budgétaire des effectifs.

À droite, la critique se développe dans trois perspectives différentes : une analyse sociopolitique conservatrice des effets du régime républicain ; une condamnation morale de l'état de fonctionnaire, souvent d'origine catholique ; une réaction libérale contre les défauts du collectivisme. Ces frontières sont évidemment perméables et certains auteurs sont sur des positions intermédiaires, développant un argumentaire hybride. Cette partition permet néanmoins de prendre la mesure des trois principaux registres sur lesquels se déploie la critique du fonctionnarisme : le travail improductif, le parasitisme social, l'obstacle à l'innovation.

La critique conservatrice, la plus précoce, vise sans doute le coût de la bureaucratie mais se concentre surtout sur l'évolution sociale et politique que reflète le fonctionnarisme. Par exemple, Urbain Guérin en 1891, dans une étude générale de la société française critique l'omniprésence des bureaux qui se sont imposés aux gouvernants comme aux

34. L'argument est considéré comme spécieux par les spécialistes de l'époque qui ont beau jeu de montrer que les emplois bien payés sont devenus rares et que le coût croissant des rémunérations tient à l'extension des fonctions de l'État. Voir notamment sur cette question le manuel de finances publiques d'Alfred Neymarck, *Finances contemporaines, tome II, Les budgets 1872-1903*, Paris, Guillaumin, 1904, en particulier p. 439 et s. sur le budget de 1898.

35. Manifeste du comité central républicain, élections législatives du 4 octobre 1885, *Programmes, professions de foi et engagements électoraux de 1886*, Paris, Chambre des députés, 1886, p. 410.

citoyens : « À partir de 1875, c'est-à-dire du jour où le triomphe de la gauche amène le règne des politiciens, la digue est crevée, et le flot bureaucratique, se précipitant avec impétuosité, envahit tout » [36]. Cependant, l'administration est tatillonne et impuissante. Cette situation est due à l'activisme des élus qui ont le « fétichisme » du fonctionnarisme. Ce dernier est donc bien le produit d'une activité politique et non la conséquence mécanique d'une croissance endogène. Mais la dénonciation de l'invasion bureaucratique n'est que l'amorce d'un autre argument, bien plus important, portant sur l'opposition entre la société « naturelle » et la société « artificielle » que construit la République, thème qui resurgit par-delà les régimes politiques et qui était déjà présent à la fin du Second Empire. Le fonctionnarisme est condamnable car il détruit la vie sociale : « Les hommes politiques ont la vue courte. Ils ne comprennent pas qu'en agissant ainsi, ils donnent une plus vive impulsion au mouvement qui entraîne les Français vers les fonctions publiques, les détourne de la terre et les précipite vers les villes, c'est-à-dire accroît les maux dont nous souffrons le plus... La multiplication des fonctions publiques rapetisse une nation ; elle habitue les citoyens à attendre tout du gouvernement, au lieu de compter sur leur propre énergie, et les fonctionnaires sont enclins à ne concevoir la société que menée de manière administrative ; toute force sociale leur inspire une profonde méfiance » [37].

Sur un même registre, le fonctionnarisme est attaqué pour éloigner les citoyens du vrai travail, celui de la terre ou des professions indépendantes, et pour favoriser le développement d'activités improductives. On retrouve ici toute la ligne de pensée des émules de Frédéric Le Play qui développent une critique conservatrice fondée sur le rôle central de la production et des corps naturels de la société. Un de ses disciples, Léon Poinsard, dénonce le coût budgétaire exorbitant de l'administration qu'il impute au fait que la République a créé un gouvernement de clans : « ...le gouvernement de clan tient le pays courbé sous la main d'une administration ombrageuse et envahissante ; il se méfie de tout homme indépendant, qui peut être un adversaire, et de toute association, en laquelle il peut soupçonner une machine de guerre » [38]. L'opposition entre le fonctionnarisme et le travail naturel qui est celui de la terre est particulièrement développée par Méline, républicain modéré proche des conservateurs, qui fera voter des lois protectionnistes pour aider l'agriculture. Dans son principal ouvrage, il en appelle au retour à la terre, critique les effets du développement industriel mais également des activités de service. Là encore, le danger du fonctionnarisme, véritable « maladie », est de faire vivre en ville : « À la naissance de chaque enfant, le père et la mère se mettaient à rêver de la place qui serait la plus digne de lui, magistrat, polytechnicien, ou sous-préfet. À partir de ce jour toute la vie de la famille était réglée sur cette conception grandiose ; il fallait bien aller à la ville pour suivre de près l'éducation du petit prodige et s'y créer des relations avant de le lancer dans la carrière. On abandonnait ainsi la campagne sans esprit de retour et on détournait la tête pour ne plus la voir » [39].

La condamnation morale du fonctionnarisme est souvent bien plus présente que sa critique économique. Cette dernière ne constitue généralement que le vecteur explicite

36. Guérin (Urbain), *L'évolution sociale*, Paris, Albert Savine, 1891, p. 186.
37. *Ibid*., p. 194-195.
38. Poinsard (Léon), *Vers la ruine*, Paris, Librairie A-L. Charles, 1899, p. 253.
39. Méline (Jules), *Le retour à la terre et la surproduction industrielle*, Paris, Hachette, 1905, p. 198-199. Il ajoute en note de bas de page : « La maladie a gagné les couches profondes de la population et rien ne peut donner une idée plus juste de son intensité que la statistique des demandes d'emplois adressées à la Préfecture de la Seine. Elles ne s'élèvent pas à moins de 35 000 pour les cantonniers ; elles sont de 7 000 pour les garçons de bureau, de 5 000 pour les concierges d'écoles, etc. Ce qui fait en tout cinquante mille postulants, pour combien de places ? Pour 400 places ».

d'une autre thèse conduisant à rejeter l'évolution sociale en cours et la nécessité de revenir à des valeurs sûres. Le fonctionnarisme n'est pas condamnable parce qu'il coûte cher mais bien parce qu'il suscite une vie immorale et qu'il peut susciter des comportements sociaux dangereux ou néfastes. Il implique de vivre en ville où règnent toutes les tentations : « Puisque le séjour des campagnes est plus favorable à la moralité que celui des villes, pourquoi ne pas retenir les habitants des campagnes dans leurs villages, au lieu de les attirer dans les villes par l'appât des petits emplois dont le nombre augmente sans cesse ? À côté des fonctions publiques nécessaires, qui sont dignement remplies, pourquoi créer des sinécures ? Pourquoi faire dégénérer le fonctionnarisme en parasitisme ? » [40].

La critique du fonctionnarisme va donc également se développer sur le terrain de la pure morale, notamment à travers des manuels d'instruction civique. Le *Nouveau livre de morale pratique* [41], place ainsi le fonctionnarisme au rang des plaies sociales à côté de la dépopulation, de l'alcoolisme, de l'indifférence politique et de la peur de s'expatrier. Il en traite dans sa partie intitulée « les habitudes morales ». Le fonctionnarisme est dangereux car il constitue l'antithèse du travail digne et rémunérateur. L'ouvrage, qui propose des lectures à faire aux écoliers, s'appuie en l'occurrence sur un texte sinistre de Maupassant en faisant ce commentaire introductif : « Nous avons le préjugé des professions soi-disant 'libérales'. Sous l'influence de ce préjugé, bien des jeunes hommes qui, dans des professions de libre initiative, auraient pu s'enrichir et faire œuvre utile à leur pays, deviennent de pauvres employés ». De la même façon, les très conservatrices *Lectures morales* de 1902 qui font partie du programme officiel des classes de troisième, contiennent un texte de Jules Lemaître (président de la Ligue de la patrie française puis membre de l'Action française !) particulièrement édifiant dans sa réprobation morale de l'état de fonctionnaires : « Il ne faudrait pas craindre de décrier systématiquement l'état de fonctionnaire. C'est un état peu reluisant, sauf dans l'enseignement, où l'objet même de la fonction, ennoblit les conditions dans lesquelles elle s'exerce. Mais être, par choix, employé subalterne de ministère ou d'administration, quelle pauvre destinée ! [...] La profession de fonctionnaire se relève, je le sais, chez les chefs de service parce qu'ils ont, eux, quelque ombre d'initiative et de responsabilité. Le fonctionnarisme, en effet, n'est pas déshonorant en soi : mais il tend à devenir peu honorable par la multiplicité des fonctionnaires, qui entraîne leur demi-oisiveté, et les transforme en parasites, et par les mobiles de chétif égoïsme qui les ont fait entrer dans cette humble carrière » [42].

C'est bien entendu dans la littérature catholique que la dénonciation morale du fonctionnarisme devient la plus forte, surtout après 1905. On en trouve cependant déjà trace en 1887 dans un manuel d'instruction civique particulièrement violent à l'égard des fonctionnaires qui, de toute évidence, incarnent le nouveau régime mais n'en profitent pas pour autant : « Ô enfant qui lis ces lignes, ne sois jamais fonctionnaire ! Préfère au salaire humiliant de l'État, la vie responsable, la vie pénible s'il le faut du laboureur, de l'ouvrier, du commerçant, mais garde ta liberté de prier, de parler, de travailler, d'écrire : deviens homme, ô enfant, ne deviens pas fonctionnaire ! » [43].

40. Proal (Louis), *Le crime et la peine*, Paris, F. Alcan, 1894, p. 241.

41. Manuel (G.), *Nouveau livre de morale pratique à l'usage des écoles et des familles*, Paris, Hachette, 1901, p. 182.

42. Chatel (Gustave), *Lectures morales*, Paris, Henry Paulin, 2e éd., 1905, p. 258-259.

43. Louis Crénais, *Instruction civique et droit usuel à l'usage des jeunes Français*, Le Mans, Librairie Edmond Monnoyer, 1887, p. 160. Suivent des « exercices » qui méritent d'être cités : « Exercice nº 31 – Qu'indique le fonctionnarisme dans une nation ? – pourquoi ? – Les citoyens peuvent-ils être vraiment libres au milieu d'une armée de fonctionnaires ? – Donnez-en des exemples – Que deviennent les libertés publiques

Si la critique de la droite catholique la plus dure reste ancrée dans l'opposition entre les villes et les champs, elle porte dès les années 1880 beaucoup plus directement sur la dégénérescence du pays dont les fonctionnaires offrent le stigmate. Le nombre des fonctionnaires n'est mentionné qu'à l'occasion, comme moteur d'une transformation sociale plus générale qu'il convient de combattre. Le fonctionnarisme n'est plus alors qu'un signe, celui du parasitisme social décrit dans des termes que l'on retrouvera chez les auteurs d'extrême-droite de l'entre-deux guerres : « Entre autres vermines que la République nous apporta, vermines qui grattent et rongent le pays, se trouve la vermine administrative. Nous sommes mangés aux fonctionnaires [...] Et l'idéal de notre France maintenant dégénérée, ce n'est plus le pantalon rouge ou la crinière du casque, ce n'est plus le pampre ornant le front du vendangeur, ou le coquelicot des gars joyeux qui moissonnent en chantant, c'est la manche de lustrine et le porte-plume derrière l'oreille » [44].

Ces attaques vont se multiplier après 1905 dans un contexte politique particulièrement conflictuel. Le fonctionnarisme est assimilé pour certains aux menées de la franc-maçonnerie, là encore sur la base de chiffres supposés : « Bien que le résultat du dernier recensement ne soit pas connu, nous devons en avoir au moins 450 000 aujourd'hui, coûtant au-delà de 700 millions, sans compter les fonctionnaires des villes et des départements (au moins 150 000) [...] Et c'est dans le monde du fonctionnarisme que la Franc-Maçonnerie cherche à placer ses adeptes, c'est là qu'elle entend diriger, c'est là qu'elle impose ses volontés, qu'elle terrorise au besoin » [45]. Dans l'enseignement catholique lui-même se développent des thèses libérales dénonçant l'empiètement de l'État sur les libertés individuelles et plaidant à nouveau pour la décentralisation. Le fonctionnarisme, pour le père jésuite Sortais, c'est « l'ensemble du personnel actif de l'administration centralisée. Vivant du budget, les fonctionnaires sont dans une dépendance absolue de l'État et portés au servilisme. L'administration [...] est funeste aux gouvernés qu'elle tyrannise et qu'elle supplante – sans avoir comme eux le stimulant de l'intérêt personnel –, et aux gouvernants qu'elle paralyse par sa routine ou compromet en leur imposant, irresponsable elle-même, la responsabilité de ses agissements. Aussi de tous côtés réclame-t-on la décentralisation pour limiter l'omnipotence de l'État » [46].

Au demeurant, les analyse économiques libérales du sujet sont rares en comparaison. On en trouve quelques-unes dans le *Journal des Économistes*, qui développent d'ailleurs davantage des idées politiques que des démonstrations budgétaires : « L'avènement du régime constitutionnel n'a pas eu le mérite de fermer cette plaie des finances publiques. Sous ce régime, les ministres dépendent des députés et les députés dépendent des électeurs. Or, à mesure que le droit électoral s'étend, il devient nécessaire de multiplier les fonctions publiques pour satisfaire les électeurs devenus plus nombreux. Et lorsque le suffrage féminin s'ajoutera au suffrage masculin, on verra, selon toute apparence, doubler le nombre des fonctionnaires. Les travaux propres à la femme seront, à leur tour, fonctionnarisés. Ce sera un pas décisif vers l'étatisme » [47].

en face du fonctionnarisme ? – Le fonctionnarisme n'a-t-il pas encore une autre conséquence ? – Pourquoi épuise-t-il la nation ? – A quel rôle l'État devrait-il être réduit ? ».

44. Cassagnac (Paul de), *Pour Dieu, pour la France, articles de L'Autorité*, Paris, 1905, p. 256. Le texte date de 1886.

45. Ligue contre la Franc-Maçonnerie, *Le budget du gouvernement maçonnique*, Paris, 1906, p. 3.

46. Sortais (Gaston), *Précis de philosophie scientifique et de philosophie morale*, Paris, Lethielleux, p. 540.

47. Molinari (G. de), « 1908 », *Le Journal des Economistes*, janvier 1909, p. 7.

Les débats financiers vont s'intensifier avec les projets de réforme de la loi de 1853 sur les pensions de retraite [48]. Mais les auteurs libéraux tels Courcelle-Seneuil considèrent déjà le fonctionnarisme comme un fait acquis [49]. Le renouveau de l'argumentaire libéral se fait dès le début du siècle contre le collectivisme et notamment contre les idées « socialistes » prônant l'élection des fonctionnaires dans le cadre d'une extension des services publics. Le déplacement de la critique est sensible. Le fonctionnarisme, pour les libéraux de l'époque, n'est plus un signe de parasitisme ou une maladie sociale mais un facteur d'inertie observable dans toutes les sociétés européennes, touchant les pouvoirs nationaux mais aussi locaux, s'opposant à l'innovation. Il n'est plus alors question de le contrer par la décentralisation : « Le fonctionnarisme représente dans la société une force impersonnelle, irresponsable et perpétuelle. Impersonnelle, car l'homme disparaît dans la fonction ; irresponsable, car chacun agissant en vertu d'instructions, tout le poids repose sur le chef suprême ; perpétuelle, car elle échappe généralement, en Europe du moins, aux changements politiques. Le fonctionnarisme a pour caractéristique l'inertie... L'État et la commune, personnifiant le fonctionnarisme, sont donc, par principe, hostiles aux choses nouvelles » [50].

La critique de gauche du fonctionnarisme, quant à elle, évolue dans le temps en fonction de la structuration des idées socialistes. Pour quelques auteurs radicaux, la multiplication des fonctionnaires est une prime que la République offre à la bourgeoisie alors qu'elle devrait s'engager bien plus du côté du positivisme. Par exemple, Charles Laisant, député radical, considère que la fonction publique constitue l'armée de la bourgeoisie alors qu'elle est elle-même composée de véritables prolétaires. Il souligne que les causes politiques de la croissance des effectifs l'emportent de beaucoup sur les causes administratives : « Plus nous allons, plus il est facile de constater cette tendance funeste. Pourquoi ? On nous dira bien que les fonctions publiques assurent une retraite, qu'elles présentent un certain caractère de sécurité et de stabilité, que les familles en quête d'une carrière pour leurs enfants sont dès lors tout naturellement attirées dans cette voie... Non. La vérité, c'est que la bourgeoisie a fini par se faire elle-même des mœurs d'esclaves, mœurs qui ont tendance à gagner le pays tout entier. On rougit d'être un simple citoyen ; on est tout fier de porter le collier administratif. Et c'est la petite bourgeoisie surtout qui se rue avec le plus d'ardeur à la curée des places avec une inconséquence folle sans s'apercevoir qu'elle augmente ainsi les impôts, s'appauvrit, gêne la marche des affaires, tourne dans un cercle vicieux et augmente la marche de son propre gouvernement » [51]. Laisant explique ensuite que ce système perdure malgré son coût et son caractère odieux, et sur lequel les changements de personnes ne peuvent avoir aucun effet (« Si les fonctionnaires ne sont pas républicains, c'est qu'ils ne peuvent pas être républicains »), parce que la classe dirigeante a besoin du fonctionnarisme pour établir sa suprématie. Laisant plaide donc pour une véritable « République républicaine » débarrassée de ces pesanteurs sociales héritées du passé.

Du côté des auteurs socialistes, la critique du fonctionnarisme est celle de l'État comme instance bourgeoise de contrôle social et de répression. La thèse se développe dans leurs rangs d'un remplacement des fonctionnaires nommés par des agents élus au terme

48. Voir par exemple l'intervention de Rouvray (Jacques), « Le fonctionnarisme et les pensions de retraite », *Le Journal des Economistes*, janvier 1909, p. 43 et s.

49. Voir sa « Lettre de province », *Le Journal des Economistes*, février 1909, p. 243 et s.

50. Brasseur (Auguste), *La question sociale, étude sur les bases du collectivisme*, Paris, Alcan, 1900, p. 355.

51. Charles Laisant, *L'anarchie bourgeoise*, Paris, Albert Savine, 1892, p. 144-145.

d'une extension des services publics et d'une indifférenciation des administrateurs et des administrés [52]. Pour eux, le fonctionnarisme républicain est le pendant du militarisme et l'héritage de l'absolutisme. Leurs critiques portent surtout sur les hauts fonctionnaires, notamment les préfets et les magistrats, parfois également sur les corps d'ingénieurs, les « calculateurs du pouvoir ». Il existe bien entendu plus que des nuances dans les divers courants socialistes de l'époque mais deux idées dominent les écrits. D'une part, la dénonciation d'un fonctionnarisme parasitaire, non seulement parce qu'il est au service de la bourgeoisie mais encore parce qu'il offre un débouché naturel pour une bourgeoisie elle-même parasitaire [53]. D'autre part, se développe une réflexion sur ce que pourraient être une administration et une fonction publique dans une société socialiste. Ils se défendent surtout de vouloir créer un fonctionnarisme étouffant [54].

*
* *

La naissance d'un débat politique organisé sur le nombre des fonctionnaires dans le cadre d'un régime républicain montre que la question budgétaire et financière, si elle est souvent brandie par les divers intervenants, n'est pas placée au premier plan de la discussion. Les controverses se multiplient et s'amplifient alors même que les données de base sur les effectifs réels de la fonction publique font défaut. Les ministres comme les députés n'ont qu'une idée vague de la situation réelle. Si l'on peut facilement reconnaître qu'il y a « beaucoup » de fonctionnaires en France, et sans doute plus en proportion qu'au Royaume-Uni par exemple, et si l'on peut encore admettre sans difficulté la croissance assez forte des effectifs entre 1877 et 1914 et surtout entre 1877 et 1895, rien ne permet de savoir, ni à l'époque ni aujourd'hui, s'il y en a « trop ». L'excès de fonctionnaires, ou leur insuffisance numérique, auraient supposé que l'on pût déterminer le niveau souhaitable ou optimal des dépenses accordées à certains secteurs d'intervention et que l'on sût recruter la proportion idoine d'agents publics, ce qui aurait nécessité des hiérarchisations et des comparaisons sans nul doute impossibles à faire aussi bien à cause de la pauvreté de l'information que de l'instabilité ministérielle de l'époque et de la fragilité des gouvernements de coalition.

À vrai dire, le débat s'enflamme sur un terrain autre qu'économique. Le nombre des fonctionnaires constitue avant tout un thème politique. À travers le nombre des fonctionnaires se joue une lutte sociale concernant le statut et le rôle d'une partie de la petite et moyenne bourgeoisie, cultivée, de plus en plus diplômée, mais sous-payée et soumise à l'arbitraire des changements politiques ou des recommandations personnelles. La mise en

52. « Dans la société socialiste, il est probable que l'Esprit fonctionnariste subirait une profonde modification. Dans cette société, tout le monde serait fonctionnaire, et par conséquent les fonctionnaires cesseraient de constituer une caste [...] Dans tous les cas, l'administration ne serait plus, comme est l'est souvent aujourd'hui, subordonnée aux intérêts du capitalisme, et étroitement liée à l'Esprit de classe et d'autorité. Peut-être le rôle de l'administration se réduirait-il de plus en plus à une gestion purement économique des intérêts sociaux ». Palante (Georges), *La Revue socialiste*, n° 187, juillet 1900, p. 106.

53. Cette thèse est particulièrement développée par Jules Guesde : « C'est ainsi que le régime démocratique, comme on appelle le régime bourgeois, loin de pouvoir, je ne dis même pas comme le Gambetta de Belleville en finir avec les sinécures, mais les raréfier, les multiplie et est condamné à les multiplier à l'infini... Que voulez-vous que la bourgeoisie fasse de ses fils, de ses cousins et arrière-cousins, actuellement surtout que toutes les carrières sont encombrées ; alors que les 'situations indépendantes' disparaissent dans une industrie et dans un commerce de plus en plus centralisés ne laissant place qu'à des prolétaires en blouse ou en paletot mais également serfs, également misérables ? ». *Le socialisme au jour le jour*, Paris, Giard et Brière, 1899, p. 499.

54. Voir notamment la longue analyse de Jaurès (Jean), « L'État socialiste et les fonctionnaires », *La Revue socialiste*, n° 124, avril 1895, p. 385 et s.

place d'une fonction publique importante devient le signe d'une redistribution des cartes du jeu social, d'une relativisation des groupes sociaux « naturels » défendus par la critique de droite comme de gauche par un groupe « artificiel » né de la construction d'une nouvelle action publique. La montée en puissance de la fonction publique, comme son éventuel déclin, impliquent des déplacements sociaux aussi bien dans le monde des classes moyennes que dans celui des élites et de nouvelles alliances. Derrière la question des fonctionnaires se jouent alors des questions d'une tout autre importance : celle du « mérite » et de la sélection sociale de ceux qui seront sans doute rémunérés par l'État mais surtout qui auront le dernier mot dans l'organisation de la vie collective. Même si les fonctionnaires sont loin et même très loin de constituer une élite, leur nombre et leur masse les transforment en force politique potentielle. C'est là que le fonctionnarisme fait vraiment peur : des employés anonymes finissent par avoir autant de poids que les élites traditionnelles y compris les élites administratives. L'obsession autour des effectifs de la fonction publique est aussi liée à cette idée confuse à l'époque, et sans doute encore aujourd'hui, selon laquelle des changements sociaux interviennent sans qu'on les contrôle vraiment, ce qui indigne autant les commentateurs de droite que ceux de la gauche socialiste.

La thématique du « fonctionnarisme » dépasse donc les préoccupations budgétaires. Il ne s'agit pas d'un simple enjeu technique mais d'un enjeu principiel sur le point de savoir qui va contrôler le nouveau régime politique. En ce sens, le débat sur le nombre des fonctionnaires est bien plus riche de manière implicite que de manière explicite. Il constitue un marqueur historique, réactivé à chaque fois que des changements sociopolitiques de grande ampleur sont entrepris.