

# L'invité du samedi

ÉMILIE RUIZ

## « Le débat sur les fonctionnaires ne date pas d'hier »

Réduire le nombre de fonctionnaires est-il une bonne solution pour faire des économies ? Relancé par le Premier ministre, Michel Barnier, ce débat remonte au moins à la Révolution, rappelle Émilien Ruiz, historien à Sciences Po Paris.

Propos recueillis  
par Martin Vaugoude

### De quand date le débat sur le nombre de fonctionnaires ?

Ce débat ne date pas d'hier. Il remonte au moins à la Révolution française, quand Saint-Just juge qu'il y a trop de fonctionnaires et qu'ils risquent de corrompre la démocratie. Le débat s'intensifie au fil du XIX<sup>e</sup> siècle, en particulier au moment de l'avènement de la III<sup>e</sup> République. Un nouveau mot apparaît, le « fonctionnarisme ». Il dénonce deux choses : le nombre trop important de fonctionnaires, mais aussi la trop grande propension des gens à souhaiter le devenir. Se conjuguent une dénonciation budgétaire et une dénonciation proprement politique, sur la nature même de ce que représenteraient les fonctionnaires. Pour les libéraux de l'époque, par exemple, le fonctionnarisme étoufferait tout esprit d'initiative.

### Diriez-vous qu'il existe un clivage gauche-droite sur cette question ?

Oui, même s'il a pu varier de façon considérable selon les périodes. Pendant longtemps, ce clivage gauche-droite n'a, en réalité, rien à voir avec les fonctionnaires. Derrière la critique sur leur nombre se cachent d'autres affrontements : monarchistes contre républicains, libéraux contre socialistes, fascistes contre communistes... En réalité, ce qu'on dénonce, c'est la persistance d'anciens régimes, dont témoigne la présence, dans les ministères, des fonctionnaires qu'ils ont recrutés.

### Et dans les périodes les plus récentes ?

Au fil des Trente Glorieuses et jusqu'aux années 1980, le clivage renvoie à des conceptions différentes du rôle de l'État. Avec une droite qui, quand elle est libérale, considère qu'il faut réduire les interventions de la puissance publique et une gauche socialiste qui affirme leur nécessaire extension. À partir du milieu des années 1990, le rapport à la question du nombre de fonctionnaires

change. Gauche et droite de gouvernement s'accordent sur la nécessité de maîtriser la dépense publique et donc de limiter l'augmentation des effectifs de fonctionnaires. C'est l'époque où Alain Juppé, Premier ministre, affirme la nécessité de réduire les effectifs de la fonction publique parce qu'elle ferait de la mauvaise graisse. Et où, deux ans plus tard, Claude Allègre, ministre de l'Éducation de Lionel Jospin, reprend la métaphore avec ce « mam-mouth » qu'il conviendrait de dégraisser. Dès lors, le débat gauche-droite va plutôt se centrer sur les secteurs où l'effort doit être fait.

### Au fait, de qui parle-t-on précisément ? En d'autres termes, qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?

Une définition stricte serait la suivante : un titulaire du statut d'un des trois versants de la fonction publique. Mais c'est, bien sûr, plus compliqué que cela. Ceux qui dénoncent leur nombre jouent d'ailleurs souvent sur le flou de ce que l'on entend par fonctionnaire. C'est une sorte d'invariant des deux siècles passés.

### Existe-t-il une période de l'histoire où les fonctionnaires ont été particulièrement populaires ?

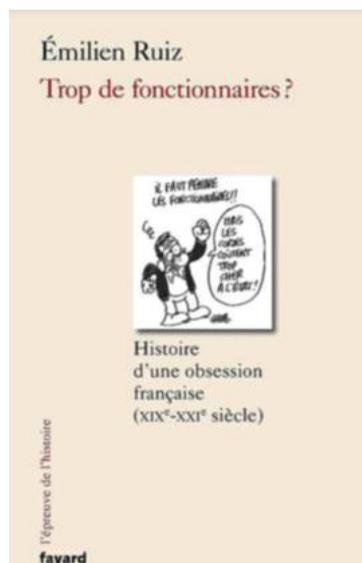
Il n'y a jamais eu d'engouement pour les fonctionnaires au sens large. Parce que ce terme est surtout utilisé pour faire appel à des stéréotypes : bureaucrates, fainéants, gratte-papiers... En revanche, certaines catégories d'agents ont pu connaître des pics de popularité, comme les policiers, au lendemain des attentats de 2015. Il y a eu, par ailleurs, des exemples d'engouement plus assumés, non pas pour les fonctionnaires, mais pour le service public, notamment au plus fort de l'épidémie de covid-19.

### A-t-on déjà connu des cures d'amaigrissement dans notre histoire ?

Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, j'ai identifié seulement trois moments de réel volontarisme politique de réduction des effectifs. Le premier dans les années 1920-1930, en réaction à l'étatisme de la Première Guerre mondiale. Tout



« Il y a une constante dans notre histoire : l'augmentation des effectifs (de fonctionnaires, NDLR) suit toujours la prise en charge de nouveaux besoins », assure Émilien Ruiz. Photo E.R.



« Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française », d'Émilien Ruiz, aux éditions Fayard, 2021. 272 p. 22 euros.

l'échiquier, de la droite à la gauche, considère qu'il faut revenir à une situation antérieure. La logique est semblable au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Pas uniquement par anti-étatisme mais parce qu'on considère que c'est une façon d'aller au bout de l'épuration. Le troisième moment, c'est le quinquennat Sarkozy. Entre 2007 et 2012, les effectifs sont réduits de façon drastique, sur la base du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La période se solde par environ 93 000 équivalents temps plein en moins.

### Avec quels résultats ?

Le principal effet, c'est la désorganisation des services. Et cela, tous les observateurs le disent. Y compris ceux plutôt acquis à la nécessité de réduire les effectifs, comme l'inspection générale des finances ou la direction du budget. La façon dont on a mené ces compressions a créé plus de difficultés qu'elle n'en a résolues, avec une baisse de la qualité du service rendu, un épuisement des personnes restées en poste et, au final, des recrutements pour compenser ces problèmes. La raison principale de l'échec des réductions d'effectifs sur le long terme, c'est qu'on cherche toujours à rendre les mêmes services, en disant qu'on va faire mieux avec moins. À ma connaissance, cela n'a

jamais fonctionné.

### Comment expliquer la hausse du nombre de fonctionnaires ces 25 dernières années ?

Tout le monde trouvera un doublon ou un fonctionnaire qui ne travaille pas. Mais il y a une constante dans notre histoire : l'augmentation des effectifs suit toujours la prise en charge de nouveaux besoins. Ces 25 dernières années, la hausse est surtout marquée dans la fonction publique territoriale. C'est lié aux compétences qui ont été transférées aux collectivités locales, mais aussi aux nouvelles obligations qui pèsent sur elles et aux responsabilités qu'elles prennent suite au désengagement de l'État. Sans oublier le vieillissement de la population, avec des besoins sociaux en augmentation.

### Le débat sur le nombre de fonctionnaires n'est pas près de s'éteindre ?

Je le crains parce que la vraie question, toujours esquivée par les responsables politiques, est : quelle fonction publique veut-on, pour quelle société ? Tant qu'on ne se la posera pas, on n'avancera pas. Depuis une trentaine d'années, on fait comme si c'était uniquement une affaire d'ajustement budgétaire. En réalité, l'enjeu est très politique.