



HAL
open science

Des économies très politiques. Dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIXe et XXe siècles

Émilien Ruiz

► **To cite this version:**

Émilien Ruiz. Des économies très politiques. Dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIXe et XXe siècles. Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique, 2017, L'État, objet d'histoire, 134, pp.65-85. <halshs-01532382>

HAL Id: halshs-01532382

<https://shs.hal.science/halshs-01532382v1>

Submitted on 2 Jun 2017

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Des économies très politiques.

Dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIX^e et XX^e siècles

Émilien Ruiz



Édition électronique

URL : <http://chrhc.revues.org/5753>
ISSN : 2102-5916

Éditeur

Association Paul Langevin

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2017
Pagination : 65-85
ISBN : 978-2-917541-1630
ISSN : 1271-6669

Ce document vous est offert par SCD de
l'Université de Lille 3



Référence électronique

Émilien Ruiz, « Des économies très politiques. », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique* [En ligne], 134 | 2017, mis en ligne le 01 avril 2017, consulté le 02 juin 2017. URL : <http://chrhc.revues.org/5753>

Ce document a été généré automatiquement le 2 juin 2017.



Les contenus des *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Des économies très politiques.

Dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIX^e et XX^e siècles

Émilien Ruiz

- 1 Le 20 mars 2017, dans un entretien au magazine *Le Point*, l'un des responsables du projet présidentiel du candidat du parti « Les Républicains » défendait ainsi la promesse d'une suppression de 500 000 postes de fonctionnaires :

« Ce que nous voulons avant tout, c'est construire le service public de demain, plus moderne, plus proche des citoyens, en phase avec l'évolution du numérique. Un service public avec une plus grande valeur ajoutée pour la population. Pour cela, il faut réduire le poids de la fonction publique, avec un objectif : moins d'emplois publics mais plus de service public. À travers cette ambitieuse réforme, nous voulons des fonctionnaires plus heureux à leur poste et mieux payés. »¹
- 2 En se plaçant sur un tel terrain, le député de l'Oise inscrivait son argumentation dans une longue tradition consistant à défendre une politique d'économie budgétaire fondée sur la réduction des effectifs de l'État, au nom d'une meilleure rémunération des fonctionnaires.
- 3 Le fait est que la dénonciation du poids excessif de l'État à travers le nombre de ses agents n'a rien de nouveau et constitue un véritable *leitmotiv* depuis la Révolution française. Dans le rapport de 1793 sur le gouvernement qui devait conduire la Convention nationale à décréter « le gouvernement provisoire de la France révolutionnaire jusqu'à la paix », Saint-Just considérait déjà que « tous ceux qu'emploie le gouvernement sont paresseux » et qu'il était nécessaire de « diminuer partout le nombre des agents ». Mais, ici, l'affirmation se voulait explicitement politique : s'il soulignait la « dépense (...) énorme » qu'occasionnaient « les bureaux », c'est parce que Saint-Just considérait qu'ils avaient « remplacé le monarchisme ». En somme, il s'agissait surtout de dénoncer un risque de confiscation du pouvoir par la bureaucratie, de défendre la Révolution contre « l'inertie du gouvernement² ».
- 4 C'est à partir du milieu du XIX^e siècle que la dénonciation du nombre des fonctionnaires s'est plus volontiers inscrite dans des argumentaires principalement budgétaires. Au crépuscule de la monarchie de Juillet par exemple, Vivien affirmait dans ses *Études administratives* la possibilité « d'établir une juste et suffisante rémunération de tous les

emplois sans grever l'État » : il suffisait de réduire le nombre des fonctionnaires³. Au fil des décennies, l'association entre économies budgétaires, meilleure rémunération et diminution des effectifs s'est peu à peu imposée comme le cœur des discours et le fondement des politiques relatives au nombre des fonctionnaires, au point de traverser tout le spectre politique et de donner parfois l'apparence d'un unanimité assez contre-intuitif pour l'observateur du début du XXI^e siècle. Les exemples d'affirmations plus ou moins péremptives sur le nombre et la rémunération des agents de l'État par des acteurs aux convictions politiques parfois très éloignées sont ainsi très nombreux. Prenons ici ceux de Charles Maurras et Maurice Thorez dans les années 1940. Ragailardi par l'avènement du régime de Vichy et les espoirs de réduction des effectifs qu'il lui inspirait, le premier évoquait ainsi en 1941 une « poussière de fonctionnaires » au service d'un « État miteux et gâteux [qui] les payait mal⁴ ». Au lendemain de la Libération, le second affirmait quant à lui, toujours au nom des économies budgétaires et de la revalorisation des traitements, la nécessité d'une « réduction substantielle du nombre des fonctionnaires⁵ ».

- 5 Moins de fonctionnaires, mieux payés : si l'antienne est séculaire, il ne faut pas pour autant en conclure qu'elle serait le témoin privilégié d'un État qui n'aurait connu, pour seule transformation de longue durée, que la multiplication de ses effectifs. Si la dénonciation du nombre des fonctionnaires s'accompagne quasi systématiquement d'argumentaires budgétaires depuis le XIX^e siècle, si autant d'acteurs aux convictions si différentes ont pu, tour à tour et parfois simultanément, endosser le rôle de contempteurs du « fonctionnarisme », c'est parce qu'au fil des décennies, la cible de ces attaques a considérablement changé. En France, si l'on dénonce le nombre des fonctionnaires de l'État depuis des siècles, c'est parce qu'au fil du temps, il ne s'est pas agi de dénoncer le même État, ni les mêmes fonctionnaires.
- 6 L'objet de cet article est ainsi de revenir sur la dimension proprement politique de l'appel aux économies par la dénonciation du volume des effectifs de l'État. Sans nier l'importance que les enjeux budgétaires peuvent parfois revêtir, je propose de prendre en considération les transformations de l'État que révèlent les mutations de la perception du nombre des fonctionnaires⁶. Je m'arrêterai pour cela sur deux moments particuliers, archétypes de configurations où la dimension budgétaire apparaît comme un prétexte pour dénoncer l'émergence de nouvelles formes d'intervention de l'État. Le premier moment correspond à l'émergence du « fonctionnarisme » comme fléau à combattre dans le dernier quart du XIX^e siècle, tant pour les opposants que pour les partisans de la III^e République. Le second nous amènera aux lendemains des Première et Seconde Guerres mondiales, alors que des compressions de personnels furent réalisées au nom du redressement financier... mais pas seulement.

Une République des fonctionnaires ?

- 7 De la Révolution française jusqu'au milieu du XIX^e siècle, la critique de l'État et de son administration reposait principalement sur une mise en cause du « pouvoir politique des bureaux » et de « l'influence excessive de l'administration » sous une appellation forgée par l'économiste physiocrate Vincent de Gournay au milieu du XVIII^e siècle : la bureaucratie⁷. Celle-ci fut adoptée dès les années 1760, mais elle ne se répandit que pendant la Révolution⁸. Comme nous avons pu le voir en introduction avec Saint-Just, il s'agissait alors principalement d'une « dénonciation du risque de confiscation du pouvoir

étatique » par l'administration, celle-ci étant perçue comme « susceptible de faire obstacle au gouvernement direct de la volonté générale ». Le concept de bureaucratie n'impliquait pas d'emblée une dénonciation du nombre de fonctionnaires, mais celle d'un phénomène politique de « constitution des bureaux en pouvoir autonome⁹ ».

De la bureaucratie au fonctionnarisme

- 8 C'est au XIX^e siècle, face à l'expansion administrative issue de la « supermonarchie administrative » napoléonienne¹⁰, que cette conception évolua. En 1867, dans le *Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle* de Pierre Larousse, la bureaucratie, « manie d'écrivasser et d'astreindre les actes les plus simples à une inutile complication de formalités et de paperasseries », commençait ainsi à désigner un nombre excessif d'agents de l'État :

« Qu'un homme d'État lui-même ait l'idée d'une réforme qui simplifierait considérablement le jeu de la machine gouvernementale : il faudrait pour la réaliser, mettre à pied toute une armée de bureaucrates dont cette simplification même rendrait le travail inutile. (...) Il faut donc s'entourer de gens à qui l'on donne des positions grassement rétribuées et dépendantes de celle qu'on occupe soi-même ; pour cela, il faut bien se garder de diminuer le nombre des emplois ; l'habileté consiste, au contraire, à ne faire de réformes qu'autant qu'elles nécessitent la création de nouveaux bureaux : on obtient ainsi de nouveaux moyens de récompenser les serviteurs dévoués et de rendre zélés ceux qui ne sont encore que tièdes. »¹¹

- 9 L'évolution du sens accordé à cette notion correspondait à l'accroissement de la visibilité de l'État à travers la perception d'une multiplication de ses agents. Au cours du XIX^e siècle, la dénonciation de la bureaucratie répondit en effet peu à peu à « un nouveau type de sentiment : celui de l'omniprésence physique de l'État, beaucoup plus perceptible que dans le passé ». Cette perception accrue passait, notamment, par l'augmentation du nombre d'agents appartenant à certaines catégories de représentants de l'État qui symbolisaient « la nouvelle présence, manifeste parce que séparée, de l'État dans la société française » : les gendarmes et les percepteurs. Pierre Rosanvallon note ainsi que, de la veille de 1789 à la monarchie de Juillet, le nombre des premiers était passé de 3 000 à 15 000, tandis qu'en 1843 les seconds étaient plus de 60 000¹². Comme l'explique Jean Meyer, la présence croissante de ces agents fit d'eux les « silhouettes » révélatrices de l'accroissement du « "poids" de l'État, en ses aspects "nouveaux", la personnification de cet État protecteur, garant de la sécurité¹³ ».
- 10 Une focalisation progressive de la critique sur le nombre des agents de l'État donna ainsi naissance à un nouveau concept, celui de « fonctionnarisme ». Le terme serait apparu vers 1850¹⁴, période au cours de laquelle celui de « bureaucratie » commençait à aussi recouvrir la question du nombre des fonctionnaires. En 1867, dans le *Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle*, il apparut d'abord comme élément d'analyse des conséquences de la centralisation¹⁵. Il fit surtout l'objet d'une longue entrée à part entière dans le tome 8, paru en 1872¹⁶. Pierre Larousse définissait ainsi ce terme comme un néologisme désignant un « système fondé sur l'existence d'un grand nombre de fonctionnaires » en renvoyant à une citation attribuée à Frédéric Bastiat : « le fonctionnarisme perdra tous les gouvernements modernes. Tout ce qui est tombé dans le domaine du fonctionnarisme est à peu près stationnaire ». Le choix de cet exemple est très révélateur d'une orientation d'abord anti-étatiste du terme. Pour Pierre Larousse, cette « manie des emplois publics » était un « fléau social » qui, si l'on n'y mettait pas « un frein », perdrait la France.

- 11 Le *Grand Dictionnaire universel* offrait alors une illustration chiffrée du phénomène qui, sans mentionner la moindre source, insistait tout particulièrement sur le nombre des « employés des chemins de fer », qui s'élevait alors, « [disait]-on, à 80 000 hommes¹⁷ ». Le choix d'une focalisation sur ces agents en particulier est tout à fait révélateur. Certes, l'intervention dans le domaine des infrastructures de communication s'inscrivait dans une « profonde continuité avec celle de l'État absolutiste¹⁸ » et témoignait d'une tradition « libérale-étatiste » caractéristique de la France du XIX^e siècle¹⁹. Mais ce fut bien sous la monarchie de Juillet et le Second Empire qu'une impulsion décisive fut donnée au développement de ce secteur²⁰. À partir des années 1830, l'attribution de subventions publiques pour la création des réseaux privés donna naissance à une véritable « interpénétration de l'État et des compagnies » qui ne fut plus jamais remise en cause²¹ et qui se trouve à l'origine du « premier développement » des chemins de fer entre 1832 et 1870²².
- 12 Larousse mobilisait alors déjà des arguments budgétaires : il affirmait ainsi, sans citer de source, que la France se plaçait parmi les pays dont les services publics étaient les plus coûteux, loin derrière un pays ayant atteint un « degré de perfection » sans égal, les États-Unis. Mais cette dénonciation du fonctionnarisme, par celui qui fut empêché de devenir instituteur par la « conjoncture réactionnaire » de la monarchie de Juillet, avait une portée beaucoup plus politique. Pour Larousse, républicain se revendiquant de Proudhon et farouche opposant à Napoléon III²³, il s'agissait en effet de faire remonter la naissance du mal à la monarchie et d'assigner la responsabilité de son développement à l'Empire : « De 1789 à 1800, il y avait eu en France des citoyens. À partir de l'an 1800, il n'y eut plus que des fonctionnaires et des administrés », les premiers composant finalement une véritable « armée du despotisme²⁴ ».
- 13 En somme, l'accroissement du nombre des fonctionnaires par ces régimes antérieurs faisait peser une véritable menace sur les libertés individuelles. Le fait qu'une telle argumentation ait été publiée au début des années 1870 n'est pas anodin. Il s'agissait autant de désigner les responsables antérieurs que d'avertir la III^e République naissante : le « fonctionnarisme » constituait un danger.

Le coût de la République

- 14 Au cours des décennies 1880-1890, l'usage du terme explosa et la République devint, elle aussi, une cible des attaques relatives au « fonctionnarisme ». Décisives pour la consolidation du nouveau régime, ces décennies furent celles au cours desquelles la France fut affectée par une crise économique sans précédent²⁵, qui s'accompagna rapidement de difficultés budgétaires²⁶. La multiplication des périodes de déficit offrit des arguments de poids, non seulement aux contempteurs du régime mais aussi aux libéraux. Ces derniers, jusque-là très favorables au régime²⁷, dénoncèrent de plus en plus ouvertement la politique financière républicaine.
- 15 La III^e République fut ainsi de plus en plus régulièrement accusée de favoriser le fonctionnarisme. En 1888, le vicomte Georges d'Avenel se proposa d'étudier « l'extension du fonctionnarisme depuis 1870 » dans un article de la *Revue des deux mondes*²⁸. Sans citer la moindre source, en agrégeant les fonctionnaires, leurs femmes, enfants et domestiques, l'auteur comptabilisait un million de personnes « dont la destinée en ce monde [consistait] à s'occuper des affaires des autres ». Mais ici encore, l'argumentaire ne visait pas seulement la réduction des dépenses publiques. En effet, les desseins du vicomte se

voulaient plus politiques. Tout au long du texte, la véritable cible de l'attaque apparaissait clairement : d'un côté « la monarchie de Juillet avait fait de bonnes choses avec peu d'argent », de l'autre l'Empire avait certes accru « singulièrement le nombre et l'importance des traitements », mais c'était « par un travers commun à tous les gouvernements qui veulent être aimés pour eux-mêmes ». En revanche, la III^e République avait d'autant plus failli que, « dans un pays déjà plus gouverné et plus administré qu'aucun autre en Europe », elle avait « accru singulièrement » non seulement le nombre mais aussi les salaires des fonctionnaires. Parmi les causes principales d'une telle situation, D'Avenel citait « les besognes dont le pouvoir s'est chargé sans qu'elles lui incombassent ». On retrouvait les chemins de fer que Pierre Larousse citait dès 1872, mais l'auteur y ajoutait un secteur particulièrement représentatif des orientations républicaines : l'instruction publique. Or, pour le vicomte, « dire que la société doit l'école primaire gratuite à toutes les intelligences [était] un paradoxe égal, sinon supérieur, à celui qui consisterait à dire qu'elle doit le potage gratuit à tous les estomacs²⁹ ».

- 16 Faire ainsi de la politique scolaire l'une des causes de l'extension du fonctionnarisme, c'était mettre en cause une « mythologie fondatrice³⁰ » qui constituait le cœur de ce que Jean-Marie Mayeur appelle le « vrai ciment du "parti républicain" » : la « commune volonté de séculariser l'État et la vie sociale³¹ ». Le processus de « sécularisation de l'institution scolaire³² » ainsi que le rôle des instituteurs sous la III^e République sont bien connus, en particulier depuis les travaux de Mona Ozouf et de Jean-François Chanet³³. Je me contenterai de rappeler ici que le budget de l'Instruction publique avait plus que triplé entre 1879 et 1889³⁴ – année de la « fonctionnarisation » des instituteurs – tandis qu'une hausse des traitements en 1890-1891 occasionna une forte hausse des dépenses de fonctionnement du ministère (passant de 58 millions en 1889 à plus de 108 millions en 1891), et que la construction de plusieurs milliers de « maisons d'écoles » par les communes fut largement financée par des subventions d'État³⁵.
- 17 L'attaque portait finalement sur l'aptitude du régime à appliquer un programme dont les républicains s'étaient dotés au tournant des années 1870 afin d'affirmer leur capacité à gouverner : celui d'un « État à bon marché ». Georges d'Avenel, en accusant la République de favoriser les excès du fonctionnarisme, faisait justement porter le cœur de ses critiques sur cette question. La « forme républicaine » n'avait pas tenu ses promesses³⁶.

Les budgétivores contre la République

- 18 En la matière, ces promesses remontaient bien plus loin : Pierre Rosanvallon a déjà souligné l'importance de « l'utopie libérale d'un gouvernement à bon marché » dès le lendemain de 1789, la majorité des constituants voyant dans l'absolutisme la cause de « l'excroissance administrative du pouvoir exécutif³⁷ ». Toutefois, associée aux conditions économiques et financières d'installation de la III^e République, l'attribution du « gonflement de l'administration » de la première moitié du XIX^e siècle au « produit d'un régime corrompu dans lequel les emplois publics [étaient] devenus une source de prébendes au service d'une petite caste³⁸ » avait ravivé cette conception d'un État républicain nécessairement peu coûteux. Nicolas Delalande explique ainsi très bien que, dans le contexte fiscal de l'après-1871, la portée des accusations relatives au « parasitisme » avait été très forte. Les accusations portant tout à la fois sur le nombre des fonctionnaires, le montant de leurs traitements et la captation des postes par la

bourgeoisie, l'État était alors perçu « comme une entreprise de domination au travers de laquelle les puissants oppriment les peuples³⁹ ».

- 19 C'est dans cette optique que les républicains eux-mêmes s'emparèrent de la thématique du fonctionnarisme sous un angle particulier, celui des « budgétivores ». L'exemple des prises de position successives de Charles Beauquier, député radical-socialiste du Doubs de 1881 à 1914, est très révélateur. Il évoqua, dès 1885, « la plaie du fonctionnarisme » dans un long article publié dans la *Revue socialiste*. Faisant remonter le « mal » au moins aux deux premières décennies du siècle, il entendait décrire le « parasitisme administratif » du milieu des années 1880 en des termes budgétaires : puisqu'il fallait bien payer ces fonctionnaires dont la multiplication était assimilée à un « pullulement », le volume des traitements s'était élevé de « plus de cent millions ! » de 1871 à 1883. Pour le député, cet accroissement illustre parfaitement une « marée montante du fonctionnarisme » d'autant plus coûteuse que, non contents de « grever le budget du fait des appointements » qui leur étaient versés, « un grand nombre » de fonctionnaires étaient logés « aux frais de l'État »⁴⁰.
- 20 En passant d'une critique de la bureaucratie à la dénonciation plus spécifique du fonctionnarisme, les partisans du régime prônaient une orthodoxie budgétaire dont le fondement était au moins autant politique que financier. En dépit des envolées relatives au parasitisme et au pullulement des « budgétivores », le nombre des fonctionnaires ne constituait en réalité une cible qu'en tant que manifestation d'un mal plus profond : celui d'une sorte de persistance de l'Ancien Régime et de l'Empire, néfaste à l'installation d'une solide démocratie républicaine.
- 21 Les usages républicains de la métaphore des « budgétivores » sont, à ce titre, très instructifs. Au cours des années 1880, le terme ne désignait pas l'ensemble des fonctionnaires mais un certain nombre de catégories révélatrices de la nature véritable du mal budgétaire. L'exemple des caricatures publiées par Alfred Le Petit dans le journal satirique *Le Grelot* est éloquent. Célèbre caricaturiste de la seconde moitié du XIX^e siècle, il défendait « les idées républicaines et la haine de la réaction et du cléricisme⁴¹ » en représentant les « budgétivores » sous la forme des bonapartistes, des militaires et des curés, auxquels venait parfois se joindre un trésorier général pour dévorer le budget aux mains de la République⁴² ou du ministre des Finances Sadi Carnot⁴³.
- 22 Dans un même ordre d'idées, si Charles Beauquier prônait des mesures visant à obtenir des « économies considérables » tout en augmentant les traitements des agents, l'argument était ici aussi beaucoup plus politique. Il s'agissait de dénoncer la présence, en trop grand nombre dans l'administration, des « stratifications de fonctionnaires appartenant à tous les régimes » :
- « Ces alluvions de parasites se sont superposées les unes aux autres. Les plus anciens, les fossiles, sont des favoris du régime censitaire. Viennent ensuite les créatures des ministres de 48, puis les bonapartistes, les légitimistes de l'ordre moral, etc. En somme, à raison même de leur date plus récente, ce ne sont pas généralement des républicains qui occupent les situations les plus élevées dans l'administration. Cette diversité d'origine et d'opinion dans le monde des fonctionnaires n'est pas un des moindres embarras du moment. Il faut y chercher la cause de cette force d'inertie que les bureaux opposent parfois aux volontés des ministres. »⁴⁴
- 23 Ce point de vue était loin d'être isolé. Dans un article du *Figaro* de novembre 1885, Ignotus (pseudonyme du baron Félix Platel) se fit par exemple l'écho de l'accusation récurrente selon laquelle les fonctionnaires menaçaient la République. Lui-même monarchiste, il

affirmait ne pas la prendre au sérieux : mus par leur seul intérêt, les fonctionnaires quitteraient « le vaisseau révolutionnaire » comme d'autres avaient quitté « le vieux navire monarchique », sans pour autant rejoindre les rangs des antirépublicains⁴⁵.

- 24 En tous les cas, mise au service d'une critique républicaine de l'administration, la dénonciation du fonctionnarisme avait ainsi, au-delà du point de départ budgétaire, un objectif proprement politique de promotion d'une épuration administrative perçue comme nécessaire au fonctionnement du régime républicain. Pour autant, aucune politique de réduction des effectifs de l'État ne fut mise en œuvre au cours de cette période : ce n'est qu'au XX^e siècle que les discours s'accompagnèrent de politiques visant le volume de la fonction publique.

Le siècle de l'étatisme ?

- 25 Et pour cause : tant pour les observateurs contemporains que pour les historiens de l'administration, le XX^e siècle constitue *le siècle* de la croissance de l'État. Pour François Burdeau par exemple, si l'« expansionnisme administratif » commence bien dès le XIX^e siècle, le suivant relève quant à lui d'une « explosion administrative⁴⁶ ». De son côté, Pierre Legendre souligne que le phénomène fut commun à toutes les sociétés industrielles et, tout en prenant soin de préciser qu'il prit des formes très variées, il rappelle que :

« Les libéraux français, allemands et anglais virent approcher le XX^e siècle avec le même sentiment d'appréhension prophétique d'un monde nouveau, assailli par le "boa constrictor de la bureaucratie" (Bismarck), tenu par le régime de la "main de fer représentée par le despotisme bureaucratique" (Spencer), conduisant peu à peu vers l'absorption de l'individu par l'État (Le Bon). »⁴⁷

- 26 Si, dans le cas français, l'essentiel de ces appréhensions était fondé sur la crainte d'une marche vers « l'étatisme », vers un « socialisme d'État » favorisé par le fonctionnarisme⁴⁸, ce sont les bouleversements politiques, économiques et sociaux nés des guerres mondiales qui entraînèrent une accélération du développement de l'État. La nature des interventions évolua et la question budgétaire se fit progressivement plus prégnante, mais les fondations politiques de la dénonciation du nombre des fonctionnaires ne disparurent pas pour autant.

Du coût de la guerre à l'incapacité de l'État

- 27 Dès 1840, Alexis de Tocqueville avait insisté sur le fait que les guerres ne pouvaient « manquer d'accroître immensément (...) les attributions du gouvernement civil⁴⁹ ». En France, c'est la Grande Guerre qui, rétrospectivement, lui donna raison. En 1925, Pierre Renouvin dressa le bilan des improvisations successives qui avaient présidé au développement des attributions et des structures administratives qu'il qualifia d'« envahissement de l'étatisme⁵⁰ ». Les conditions dans lesquelles les créations de structures augmentèrent à mesure que les attributions économiques de l'État s'élargissaient sont désormais bien connues : comités, commissions, offices, sous-secrétariats d'État, voire ministères, se multiplièrent de façon à progressivement contrôler les prix, la main-d'œuvre, la production et sa répartition⁵¹.
- 28 Cette extension inédite des attributions de l'État mit, plus que jamais, en valeur les déficiences d'un processus de décision gouvernemental miné par l'absence de véritable coordination⁵² et plaça la « doctrine administrative » née dans les années 1910 au cœur du

débat public. Deux changements majeurs intervinrent après la guerre. D'une part, une véritable politique de réduction des effectifs fut, pour la première fois, mise en œuvre. D'autre part, les débats relatifs à la réforme administrative se structurèrent autour d'une alternative entre deux approches : celle de « l'industrialisation de l'État » consistait à repenser la gestion des services publics sur le modèle des entreprises privées ; celle du « désencombrement de l'État » préconisait ce que nous appellerions aujourd'hui des privatisations⁵³. Analysés ensemble, ces deux changements importants témoignent d'une transformation du rapport à l'État que sous-tendaient alors les appels aux économies budgétaires.

- 29 Les inquiétudes relatives au coût de la guerre furent très précoces et de nombreuses analyses furent publiées avant même la fin du conflit⁵⁴. Très rapidement, « payer la note⁵⁵ » d'une guerre principalement financée par l'emprunt fut érigé en priorité, la multiplication et l'aggravation des exercices déficitaires entraînant des décisions politiques inédites concernant les fonctionnaires. Au printemps 1920, le ministre des Finances annonça à la Chambre que « le problème financier dans son ensemble » exigeait avant tout une « compression énergique des dépenses » qui devrait passer par la suppression de « tout service inutile ». Il fallait désormais « dégager la signature de l'État de tout ce qui peut lui être évité⁵⁶ ». Pour cela, le gouvernement avait créé un « comité supérieur d'enquête » invité à faire toutes propositions de mesures « susceptibles de réduire les dépenses de toute nature incombant à l'État », et en particulier celles qui permettraient des « suppressions de services et d'emplois qui [n'étaient] pas rigoureusement indispensables⁵⁷ ».
- 30 Il faut dire que la « réaction anti-étatiste⁵⁸ » fut très forte après la guerre. Les dénonciations plus ou moins documentées se multiplièrent et l'on retrouvait, chez les promoteurs d'un « désencombrement » de l'État, certains traits du libéralisme anti-étatiste de la fin du XIX^e siècle. Il est toutefois remarquable que les domaines visés évoluèrent considérablement. En 1923, un avocat à la cour d'appel de Paris, militant cléricale anti-étatiste⁵⁹, publia une analyse du « fonctionnarisme après la guerre⁶⁰ ». Son argumentation témoigne d'un glissement qui accompagna les mutations de l'État lui-même. En effet, le juriste rappelait d'abord qu'avant-guerre le fonctionnarisme avait été le fruit d'une volonté de l'État d'accroître « sa puissance politique ». Il en voulait pour preuve les instituteurs « multipliés par les lois de laïcisation, [qui] assuraient au gouvernement, dans chaque village, un agent politique à sa discrétion sous l'autorité du préfet ». Néanmoins, sa cible privilégiée dans l'immédiat n'était plus l'Instruction publique, mais le « terrain économique » où, dans l'après-guerre, « le fonctionnarisme perpétuait ses abus⁶¹ ».
- 31 Les conditions dans lesquelles furent discutées et mises en œuvre les compressions de personnel dans les années 1920 témoignent de cette évolution. La Chambre, en fixant le budget pour l'année 1922, avait exigé « une réduction de 50 000 unités de l'effectif total des personnels civils de tous ordres⁶² ». Mise en œuvre sous la supervision du comité supérieur d'enquête, cette politique affecta donc tous les ministères. Or, les députés contestèrent *a posteriori* la façon dont les compressions avaient été effectuées par le gouvernement. Au cours de la discussion du budget de l'Instruction publique, l'application des compressions à ce ministère fut contestée. Pour un certain nombre de députés, y compris le président de la commission des finances, cette politique ne devait viser que les emplois « qui avaient été créés à l'occasion de la guerre ». Le ministre, Léon Bérard, leur indiqua alors, « sans ironie ni amertume », que dans ce cas ils auraient dû

éviter d'inscrire dans la loi de finances que « l'effectif total des personnels civils de tous ordres » devait être réduit⁶³.

- 32 Si cet échange me semble important ici, c'est qu'il marque bien une évolution par rapport à la période précédente : ce n'était plus l'État intervenant dans le domaine éducatif qui était visé par les exigences de réductions d'effectifs, mais bien l'État qui, pendant la guerre, s'était mêlé de commerce et d'industrie. De fait, l'immense majorité des promoteurs du désencombrement de l'État, que ce soit sous l'égide d'organismes patronaux⁶⁴ ou dans le cadre de recherches universitaires⁶⁵, ciblait les interventions économiques de l'État. Pour Raymond d'Argila par exemple, « l'étatisme industriel » représentait « une menace mortelle plus encore pour l'organisme politique que pour l'économie nationale⁶⁶ ». En outre, même lorsque les thuriféraires de la réforme administrative ne s'inscrivaient pas dans un anti-étatisme aussi dogmatique, le constat d'une « incapacité industrielle de l'État » était largement partagé⁶⁷.
- 33 La guerre prenait ainsi, dans la dénonciation de l'augmentation du nombre des fonctionnaires, la place qu'occupait auparavant l'avènement de la III^e République. Les mutations de l'État pendant la Grande Guerre furent à l'origine d'une transformation de la perception du nombre des fonctionnaires de l'avant-1914 : alors jugé excessif, il devint l'objectif à atteindre par de nouvelles compressions.

Du redressement financier...

- 34 En dépit des multiples politiques de compression qui furent menées au cours des années 1920 et 1930, le volume des effectifs de l'État ne fut jamais ramené à celui de l'avant-Première Guerre mondiale. Surtout, l'avènement du régime de Vichy provoqua une nouvelle accélération dans le développement de l'État, que ce soit en termes de périmètre – de l'étatisation des polices municipales à la création du ministère de la Production industrielle – ou en termes d'effectifs. Marc-Olivier Baruch l'a bien montré, en soulignant le fait que « jamais, depuis le début du siècle, la progression [du nombre des fonctionnaires] n'avait été aussi rapide » qu'entre 1941 et 1946⁶⁸. Vérifié pour la Grande Guerre, l'adage de Tocqueville sur le lien entre guerre et développement de l'État le fut aussi pour la Seconde Guerre mondiale. La configuration qui s'ouvrit à partir de la Libération fut toutefois tout à fait inédite. En effet, pour la première fois au cours des XIX^e et XX^e siècles, la dénonciation fit l'unanimité : non seulement du spectre politique représenté à l'assemblée nationale, mais aussi parmi les syndicalistes fonctionnaires, et même parmi les nostalgiques de Vichy.
- 35 Ici encore, le principal dénominateur commun fut, de prime abord, la question budgétaire. En effet, tout au long de la seconde moitié des années 1940, l'assainissement des finances publiques et la compression des effectifs furent considérés comme des mesures indispensables à la réussite du rétablissement de l'ordre républicain. La France Libre s'était en effet préoccupée, dès 1943, des questions financières et des politiques à mener pour le redressement budgétaire après la guerre. Pour Gabriel Ardant, délégué du commissariat aux Finances, la maîtrise des dépenses publiques figurait parmi les mesures indispensables au redressement. Dès 1943, il soulignait que « la plus stricte économie [devrait] présider à la gestion des services publics » après la guerre, et cela s'imposait d'autant plus que « l'État devra faire face à des dépenses nouvelles d'un caractère inévitable⁶⁹ ».

- 36 En cela, on retrouve ici un témoignage de ce nouveau rapport à l'État que Pierre Rosanvallon attribue à la fois aux « urgences matérielles sans précédent historique » et à une « rupture culturelle » née de l'épreuve de la Seconde Guerre mondiale, de multiples facteurs se conjuguant pour « faire de l'État une force incarnant l'esprit de la Libération⁷⁰ ». Les contemporains en avaient d'ailleurs tout à fait conscience. Dans une note sur les leçons à tirer d'une comparaison entre les finances de la France à l'issue des Première et Seconde Guerres mondiales, Gabriel Ardant insistait sur la nécessité, non seulement d'une « plus grande rigueur dans la gestion des finances publiques », mais aussi d'une « plus grande intervention de l'État dans des domaines qui furent alors restitués à l'Économie et aux Finances⁷¹ ». Jusqu'à la fin de l'année 1945, c'est dans une telle perspective qu'il se fit le chantre des réductions de dépenses en dénonçant inlassablement l'insuffisance des économies réalisées⁷².
- 37 Il fut rapidement entendu et les plans de redressement des finances publiques se multiplièrent à partir de 1946. Surtout, la diminution des effectifs fut présentée d'emblée par la direction du Budget comme « non seulement souhaitable » mais de surcroît « indispensable » à « l'amélioration du sort des agents des services publics⁷³ ». Ce positionnement n'était pas isolé. Dans une thèse de doctorat en droit soutenue en 1946, Michel Gautret soutenait ainsi qu'« aucune réforme des traitements publics » ne pourrait être menée à bien si elle n'était pas « liée au problème de la réduction des effectifs⁷⁴ ». En janvier de la même année, *Le Monde* rapportait des propos similaires de Maurice Thorez, que j'évoquais en introduction⁷⁵, tandis qu'en février, du MRP au PCF, les députés entreprirent de soutenir les politiques de compression au nom de l'amélioration des « conditions morales et matérielles » des agents de l'État⁷⁶.

...à l'épuration par d'autres moyens

- 38 Néanmoins, si un tel consensus exista au moins jusqu'en 1947, c'est parce qu'il reposait aussi sur des considérations beaucoup plus politiques que budgétaires. Les prises de position successives de Jacques Duclos sont, à ce titre, particulièrement parlantes.
- 39 Le 5 février 1946, l'Assemblée constituante fut amenée à débattre d'une proposition de loi visant à permettre au ministre des Finances de réviser les crédits ministériels par décret afin de réaliser « massivement » des économies sans avoir à passer par une discussion en conseil des ministres. Face aux quelques critiques émises concernant une procédure dessaisissant les parlementaires, Jacques Duclos défendit vivement le projet gouvernemental. Au nom du groupe communiste, il affirma ainsi sa confiance dans la politique financière du gouvernement qui permettrait de « débarrasser » le pays « d'une bureaucratie étouffante et paralysante ». Il focalisa alors son argumentation sur la nécessité d'un « retour aux effectifs de 1938 », quitte à supprimer des « services entiers »⁷⁷.
- 40 Cette référence à 1938 visait principalement les agents de Vichy. En effet, le soutien aux politiques de compression reposait non seulement sur la question des traitements, mais aussi sur le choix des personnels visés par les éventuels licenciements. Dès 1945, le gouvernement ayant échoué à réaliser une « révision des emplois créés par Vichy », le ministre des Finances soulignait que les compressions restaient un objectif fondamental, non seulement pour des raisons budgétaires, mais aussi parce qu'il fallait revenir sur une « sorte de sédimentation, c'est-à-dire à une superposition de fonctionnaires de la III^e

République, de fonctionnaires nommés par Vichy et de fonctionnaires nommés par le gouvernement de la Libération⁷⁸ ».

- 41 Les mesures qui se succédèrent à partir de 1946 visèrent systématiquement en priorité les agents considérés comme compromis. Les mesures de dégageant des cadres décidées en vertu de la loi du 15 février 1946 devaient ainsi toucher prioritairement « les fonctionnaires qui [avaient] été recrutés sous le régime de Vichy et tous ceux qui [faisaient] partie de services très souvent inutiles, créés pendant la même période⁷⁹ ». Pour les réductions d'effectifs supervisées par la « commission de la hache » à partir de décembre 1946, il fut précisé que les agents révoqués par Vichy et réintégrés depuis ne devaient pas être touchés⁸⁰, tandis que les compressions réalisées au titre de la « commission de la guillotine » devaient reposer sur le licenciement ou la mise à la retraite des agents recrutés ou promus par Vichy⁸¹.
- 42 On comprend ainsi mieux pourquoi, alors que les ministres communistes avaient été écartés du gouvernement le mois précédent, Jacques Duclos soutint à nouveau les compressions proposées par le gouvernement fin décembre 1947. Il réclamait même « du spectaculaire⁸² ». De façon un peu plus contradictoire en apparence, il soulignait aussi que le soutien des communistes aux compressions reposait sur leur application sur « des bases techniques » plutôt que « politiques »⁸³. C'est que, dans le nouveau contexte international de guerre froide, les craintes concernant une volonté de profiter des économies pour exclure des agents de l'État réputés communistes commençaient à émerger, d'autant plus que les nostalgiques de Vichy commençaient à mobiliser ce type d'argumentaire pour dénoncer la croissance des effectifs depuis la Libération.
- 43 En janvier 1949, dans un article publié dans *Écrits de Paris*, revue d'extrême droite à laquelle il collaborait régulièrement, Pierre-Étienne Flandin affirma notamment que le nombre des fonctionnaires, les « rois du système », n'avait jamais « cessé de croître » puisque, militaires compris, il l'évaluait à près de 3 millions. Pour cela, il comptabilisait notamment les entreprises nationalisées et la Sécurité sociale : autant d'organismes qui, pour ne pas avoir créé de fonctionnaires à proprement parler, n'en étaient pas moins symboliques de l'extension des services publics sous la IV^e République. Pour celui qui avait été un éphémère vice-président du Conseil entre décembre 1940 et février 1941 : « Ce développement monstrueux [était] la manifestation du processus morbide qui [envahissait] l'organisme économique français et dont le terme ne [pourrait] être que la mort progressive de la machine envahie par la rouille⁸⁴ ».
- 44 Certes excessive dans son expression, et relativement marginale compte tenu de son support de publication⁸⁵, cette prise de position témoigne néanmoins d'une persistance séculaire dans la dénonciation du nombre des fonctionnaires, non comme un problème uniquement budgétaire, mais plutôt comme le symptôme des déficiences d'un régime politique rejeté.

Conclusion

- 45 Au moins depuis la Révolution française, le nombre des agents de l'État en France a donc toujours été considéré comme excessif. Si les argumentaires budgétaires se firent plus nombreux et souvent plus étayés au fil des décennies, tout particulièrement au cours du XX^e siècle, la prise en considération de leurs fondements politiques fait apparaître que, finalement, la nécessité des économies n'a souvent été qu'un prétexte.

- 46 Ainsi, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le nombre des fonctionnaires fut jugé excessif parce que les agents de l'État étaient d'abord perçus comme républicains par les nostalgiques de l'Empire et de la monarchie, ou comme antirépublicains par les défenseurs de la III^e République. L'occasion offerte par la dégradation de la situation financière à la suite de la défaite de 1871 ne fut ici qu'un prétexte : aucune politique de réduction des effectifs ne fut jamais mise en œuvre au cours du dernier quart du XIX^e siècle. L'accélération du développement de l'État au cours de la Grande Guerre offrit de nouvelles occasions de dénoncer le nombre de ses agents par la défense d'une orthodoxie budgétaire mise à mal par le financement du conflit. Or, telles qu'elles furent défendues et mises en œuvre au début des années 1920, les compressions de personnel visèrent essentiellement les interventions économiques de l'État et ne permirent pas d'enrayer la croissance du nombre de ses agents. Enfin, après la Libération, ce furent cette fois les agents de « l'État français » qui furent les premières cibles des politiques de réduction des effectifs mises en œuvre en vue de rétablir la situation financière, sans que les interventions économiques de l'État soient alors remises en cause.
- 47 Au-delà de la permanence et de l'évolutivité des discours antifonctionnaires au fil des siècles, ce que cette plongée dans les argumentaires de promotion des réductions de personnel vient de nous permettre d'observer, c'est donc aussi une acceptation progressive de l'extension des attributions de l'État. En effet, les pourfendeurs de l'étatisme, d'une décennie à l'autre, en changeant de cible – des chemins de fer et de l'Instruction publique aux interventions économiques – témoignent finalement d'une forme de naturalisation progressive des interventions étatiques au fil des XIX^e et XX^e siècles.
- 48 On trouve peut-être ici aussi une explication au succès grandissant des argumentations budgétaires au cours des dernières décennies. Depuis le milieu des années 2000, le volume de la fonction publique de l'État a fait l'objet de nombreuses promesses de réduction, parfois partiellement et brutalement appliquées, sans que l'efficacité budgétaire des mesures adoptées soit flagrante. Or, tout se passe comme si l'argument du trop grand nombre des agents de l'État se trouvait désormais totalement déconnecté de la question de ses domaines d'intervention, comme si le niveau atteint par le développement de l'État avait acquis une telle légitimité que les pourfendeurs du « fonctionnarisme » du XXI^e siècle en étaient réduits à ne pouvoir mobiliser que des arguments budgétaires et à minimiser les conséquences proprement politiques des réductions qu'ils appellent de leurs vœux⁸⁶.

NOTES

1. . Jérôme Béglé, « Woerth : "Nous voulons des fonctionnaires plus heureux et mieux payés" », *Le Point*, 20 mars 2017. En ligne : <http://www.lepoint.fr/presidentielle/woerth-nous-voulons-des-fonctionnaires-plus-heureux-et-mieux-payes-20-03-2017-2113155_3121.php>.

2. . Antoine-Louis de Saint-Just, « Rapport au nom du Comité de salut public sur le gouvernement, présenté à la Convention nationale le 19 du premier mois, l'an second de la République (10 octobre 1793) » dans *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, 2004, p. 642.
3. . Alexandre-François Vivien, *Études administratives*, Paris, Guillaumin, 1845, p. 210.
4. . Charles Maurras, *La seule France. Chronique des jours d'épreuve*, Lyon, H. Lardanchet, 1941, p. 166-167.
5. . « La réforme administrative », *Le Monde*, 9 janvier 1946.
6. . Sur les modalités de reconstruction et de formalisation des évolutions de cette perception, je me permets de renvoyer à Émilien Ruiz, « Quantifier une abstraction ? L'histoire du "nombre fonctionnaires" en France », *Genèses*, 2015, n° 99, p. 131-148.
7. . « Bureaucratie », Alain Rey (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2006, p. 553.
8. . Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, n. 42, p. 51.
9. . *Ibid*, p. 51-55.
10. . Pierre Legendre, *Trésor historique de l'État en France : l'administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 429-432.
11. . « Bureaucratie », Pierre Larousse, *Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle, tome 2 : B*, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, p. 1421.
12. . Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 1990, p. 57-58.
13. . Jean Meyer, *Le poids de l'État*, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 208-212 (citation p. 210).
14. . « Fonctionnarisme », dans Alain Rey (éd.), *Dictionnaire historique de la langue française*, édition enrichie, Paris, Le Robert, 2006, p. 1452.
15. . « Centralisation », dans Pierre Larousse, *Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle, tome 3 : C-CHEM*, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1867, p. 725 ; comme le note d'ailleurs Luc Rouban, « Le nombre des fonctionnaires : le débat autour du fonctionnarisme (1877-1914) », *Revue française d'administration publique*, n° 135, 2011, p. 585.
16. . « Fonctionnarisme », dans Pierre Larousse, *Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle, tome 8 : F-G*, Paris, Administration du grand dictionnaire universel, 1872, p. 549-550.
17. . *Ibid.*, p. 549-550.
18. . Bruno Théret, « À propos du rôle de l'État dans la mise en œuvre des infrastructures de transport et de communication en France de 1815 à 1939 », *Histoire & Mesure*, vol. 10, n° 1, p. 194.
19. . Grégoire Bigot, *L'administration française : politique, droit et société. Tome 1 : 1789-1870*, Paris, Litec, 2010, p. 301-349.
20. . Pierre Rosanvallon, *L'État en France*, *op. cit.*, p. 220.
21. . Stéphane Rials, « Le contrôle de l'État sur les chemins de fer (des origines à 1914) », dans *Administration et contrôle de l'économie, 1800-1914*, Genève, Droz, 1985, p. 79.
22. . François Caron, « La naissance d'un système technique à grande échelle. Le chemin de fer en France (1832-1870) », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 53, n° 4, 1998, p. 859 ; pour une mise en perspective plus générale du développement des infrastructures de transport en France au XIX^e siècle, voir Michèle Merger (dir.), « Les transports terrestres en France (XIX^e et XX^e siècles) », *Histoire, économie et société*, vol. 9, n° 1, 1990, p. 1-168.
23. . Pascal Ory, « Pierre Larousse » dans Vincent Duclert et Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, 2^e édition, Paris, Flammarion, 2007, p. 1216-1219.
24. . « Fonctionnarisme », *Grand Dictionnaire universel du XIX^e siècle, tome 8 : F-G*, *op. cit.*, p. 549-550.
25. . Yves Breton, Albert Broder et Michel Lutfalla (dir.), *La longue stagnation en France. L'autre grande dépression, 1873-1897*, Paris, Économica, 1997.
26. . Voir Marcel Marion, *Histoire financière de la France, t. VI : 1876-1914. La III^e République jusqu'à la guerre*, Paris, A. Rousseau, 1931, p. 38-80.

27. . Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011, p. 132-134.
28. . Georges d'Avenel, « L'extension du fonctionnarisme depuis 1870 », *Revue des deux mondes*, vol. 86, mars 1888, p. 91.
29. . *Ibid*, p. 103.
30. . Jean-François Chanet, « L'instruction publique », dans Jean-Jacques Becker et Gilles Candar (dir.), *Histoire des gauches en France. Volume 1 : L'héritage du XIX^e siècle*, Paris, La Découverte, 2005, p. 268.
31. . Jean-Marie Mayeur, *Les débuts de la III^e République, 1871-1898*, Paris, Le Seuil, 1976, p. 110-119.
32. . Antoine Prost, *Histoire de l'enseignement en France, 1800-1967*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 155-220.
33. . Voir, notamment, Mona Ozouf, *L'École, l'Église et la République, 1871-1914*, Paris, Le Seuil, 2007 ; et Jean-François Chanet, *L'École républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier, 1996.
34. . Yves Déloye, « L'École », dans Vincent Duclert et Christophe Prochasson (dir.), *Dictionnaire critique de la République*, 2^e édition, Paris, Flammarion, 2007, p. 699-704.
35. . Marcel Marion, *Histoire financière de la France, t. VI : 1876-1914, op. cit.*, p. 22-23 et 117-118.
36. . Georges d'Avenel, « L'extension du fonctionnarisme depuis 1870 », *op. cit.*, p. 96.
37. Pierre Rosanvallon, *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2006, p. 104.
38. . Pierre Rosanvallon, *L'État en France, op. cit.*, p. 59.
39. . Nicolas Delalande, *Les batailles de l'impôt. Consentement et résistances de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil, 2011, p. 117-119.
40. . Charles Beauquier, « La plaie du fonctionnarisme », *Revue socialiste*, vol. 1, n° 5, mai 1885, p. 396-397 et 405-407.
41. . Il rejoindra finalement Boulanger à la fin des années 1880 et les antidreyfusards au milieu des années 1890 : Guillaume Doizy, « Alfred Le Petit et la caricature "solide" : précurseur des Avant-gardes ? », *Ridiculusa*, n° 13, décembre 2006, p. 154-179.
42. . *Le Grelot*, 25 janvier 1880, Universitätsbibliothek Heidelberg, en ligne : <<http://digi.ub.uni-heidelberg.de/diglit/grelot1880/0018>>.
43. . *Le Grelot*, 21 novembre 1886, Gallica/BnF, en ligne : <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1250849/f192.image>>. Voir aussi Guillaume Doizy, « Le porc dans la caricature politique (1870-1914) : une polysémie contradictoire ? », *Sociétés & Représentations*, n° 27, 2009, p. 33-34.
44. . Charles Beauquier, « La plaie du fonctionnarisme », *op. cit.*, p. 400-403.
45. . Ignotus, « Les rats », *Le Figaro*, 25 novembre 1885.
46. . François Burdeau, *Histoire de l'administration française*, Paris, Montchrestien, 1989, 373 p.
47. . Pierre Legendre, *Trésor historique de l'État en France : l'administration classique*, Paris, Fayard, 1992, p. 69.
48. . Eugène Rostand, *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme*, séance du vendredi 20 mars 1896, extrait de *La réforme sociale*, Paris, Au siège du Comité de défense et de progrès social, 1896, 49 p.
49. . Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 5^e éd. revue et corrigée, t. 4, Paris, Pagnerre, 1848, p. 215.
50. . Pierre Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, 1925, p. 51.
51. . Fabienne Bock, « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième siècle. Revue d'histoire*, 1984, n° 3, p. 41-52 ; John F. Godfrey, *Capitalism at War. Industrial Policy and Bureaucracy in France, 1914-1918*, New York, Berg, 1987, 328 p.
52. . Marc Olivier Baruch, « L'État et les sociétés en guerre en Europe : le cas français », *Histoire, économie et société*, 2004, vol. 23, n° 2, p. 235-246.
53. . Stéphane Rials, *Administration et organisation, 1910-1930. De l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation dans l'administration française*, Paris, Beauchesne, 1977, p. 117-118.

54. . Pendant la guerre, Fernand Faure notamment y consacra une série de quatre articles : « Le coût de la guerre », *Revue politique et parlementaire*, n° 250-251-254-257, août et octobre 1915, janvier et avril 1916, p. 321-333, p. 50-60, p. 37-47 et p. 57-70. Après la guerre, voir les analyses publiées sous les auspices de la dotation Carnegie : Henri Truchy, *Les Finances de guerre de la France*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, 1926 ; et Gaston Jèze, *Les dépenses de guerre de la France*, Paris & New Heaven, Presses universitaires de France & Yale University Press, 1926.
55. . Joseph Paul-Boncour, *Entre deux guerres. Souvenirs sur la III^e République*, t. 2 : *Les lendemains de la victoire, 1919-1934*, Paris, Plon, 1945, p. 37.
56. . Séance du lundi 29 mars 1920, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 30 mars 1920, p. 808.
57. . Décret du 14 mars 1920 instituant un comité supérieur d'enquête chargé de rechercher et de proposer toutes les mesures susceptibles de réduire les dépenses de toute nature incombant à l'État, *Journal officiel*, 15 mars 1920, reproduit dans « Le Comité supérieur des Économies », *L'Économiste parlementaire*, 1^{er} avril 1919, p. 133.
58. . Stéphane Rials, *Administration et organisation, 1910-1930*, op. cit., p. 83.
59. . Paul Nourrisson, *Le Grand danger. Tout par l'État*, Paris, L. Larose et L. Tenin, 1909, 410 p.
60. . Paul Nourrisson, « Le fonctionnarisme après la guerre », *Revue catholique des institutions et du droit*, vol. 61, avril 1923, p. 159-169.
61. . *Ibid.*, p. 161-162.
62. . Article 77 de la loi portant fixation du budget général de l'exercice 1922, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, et avis du Conseil d'État*, nouvelle série, t. 21, Paris, Sirey, 1921, p. 702.
63. . Deuxième séance du mercredi 6 décembre 1922, *Journal officiel, Débats parlementaires, Chambre des députés*, 7 décembre 1922, p. 3887-3888.
64. . Adolphe Delemer, *Le bilan de l'étatisme*, préface de Jacques Bardoux, Paris, Payot, 1922, 285 p.
65. . Raymond d'Argila, *L'Étatisme industriel*, Paris, Impr. de Montparnasse, 1929, 212 p ; Paul Hugon, *De l'étatisme industriel en France et des offices nationaux en particulier*, Paris, Recueil Sirey, 1930, 195 p.
66. . Raymond d'Argila, *L'Étatisme industriel*, op. cit., p. 191.
67. Henri Fayol, *L'incapacité industrielle de l'État : les PTT*, Paris, Dunod, 1921, 118 p ; Alain Chatriot, « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire*, 2003, vol. 34, p. 84-97.
68. . Marc Olivier Baruch, *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard, 1997, p. 220.
69. . « Esquisse de la politique financière de la France » [septembre 1943], Délégation du commissariat aux Finances, note sans date, sans numéro, sans signature, CAEF, Fonds privés Gabriel Ardant, 5A181.
70. . Pierre Rosanvallon, *L'État en France*, op. cit., p. 243-244.
71. . « Les finances de la France à l'issue de la guerre 1914-1918 et en 1945. Les leçons à tirer de cette comparaison », note sans date, sans numéro, sans signature, CAEF, Fonds privés Gabriel Ardant, 5A182.
72. . Rapport sur l'évolution financière de septembre 1944 à octobre 1945, de Gabriel Ardant au ministre des Finances, 31 décembre 1945, CAEF, Fonds privés Gabriel Ardant, 5A182.
73. . Note sans numéro, sans signature et non datée [postérieure à juin 1946 – dossier « révision des traitements 1946 »], CAEF, Fonds budget, sous-direction PCM, B18523.
74. . Michel Gautret, *L'évolution des traitements des fonctionnaires civils de 1914 à 1946*, thèse de doctorat en droit, Faculté de droit de l'Université de Paris, 1946, p. 1.
75. . « La réforme administrative », *Le Monde*, 9 janvier 1946.

76. . Séance du vendredi 15 février 1946, *Journal officiel, débats de l'Assemblée nationale constituante*, 16 février 1946, p. 330.
77. . Séance du mardi 5 février 1946, *Journal officiel, débats de l'Assemblée nationale constituante*, 6 février 1946, p. 210-214.
78. . Discussion du projet de loi portant fixation du budget des services civils pour 1946, séance du dimanche 30 décembre 1945, *Journal officiel*, 31 décembre 1945, p. 594.
79. . Séance du jeudi 14 février 1946, *Journal officiel, débats de l'Assemblée nationale constituante*, 15 février 1946, p. 305.
80. . Circulaire n° 1/1-B/4 du 4 janvier 1947 relative à l'application des dispositions de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946 tendant à une réduction des effectifs des personnels de l'État et des administrations publiques, *Journal officiel*, 7 janvier 1947, p. 173.
81. . Loi n° 47-1680 du 3 septembre 1947 relative aux conditions de dégageant des cadres de magistrats, fonctionnaires et agents civils et militaires de l'État, *Journal officiel*, 4 septembre 1947, p. 8768.
82. . Première séance du vendredi 19 décembre 1947, *Journal officiel, débats parlementaires, Assemblée nationale*, 20 décembre 1947, p. 5925-5926.
83. . Première séance du samedi 20 décembre 1947, *Journal officiel, débats parlementaires, Assemblée nationale*, 20 décembre 1947, p. 5980-5985.
84. . Pierre-Étienne Flandin, « Le problème financier français », *Écrits de Paris*, n° 51, janvier 1949, p. 16-17.
85. . *Écrits de Paris* – tiré à 30 000 exemplaires dès 1947 – fait partie des revues d'extrême droite lancées dès les premières années qui suivirent la Libération par des nostalgiques de Vichy : Anne Grynberg, « Des signes de résurgence de l'antisémitisme dans la France de l'après-guerre (1945-1953) ? », *Cahiers de la Shoah*, vol. 1, n° 5, 2001, p. 186.
86. . À ce propos, je me permets de renvoyer à Émilien Ruiz, « Y a-t-il trop de fonctionnaires ? », *La vie des idées*, 28 mars 2017. En ligne : <<http://www.laviedesidees.fr/Y-a-t-il-trop-de-fonctionnaires.html>>.
-

RÉSUMÉS

La France aurait toujours compté trop de fonctionnaires. Mais au fil des XIX^e et XX^e siècles, la dénonciation du nombre des agents de l'État a de plus en plus reposé sur des argumentations budgétaires : pour redresser les finances publiques et mieux rémunérer ses agents, il fallait réduire le volume de la fonction publique. Or, sans nier l'importance que les enjeux budgétaires peuvent parfois revêtir, cet article propose de faire un pas de côté et de prendre en considération les soubassements politiques des appels aux économies. L'objectif est ici de saisir les transformations de la perception de l'État que révèlent les mutations de la dénonciation du nombre de ses agents. Deux moments seront privilégiés : celui de l'avènement de la III^e République et celui des deux après-guerres mondiales. Paradoxalement, à travers la permanence des dénonciations du nombre des fonctionnaires, l'examen de ces deux moments révèle une acceptation progressive du développement de l'État dans la France contemporaine.

INDEX

Mots-clés : État, administration, fonctionnaires, dépenses publiques, antiétatisme, épuration

Schlüsselwörter : État, administration, fonctionnaires, dépenses publiques, antiétatisme, épuration

Palabras claves : État, administration, fonctionnaires, dépenses publiques, antiétatisme, épuration

Index chronologique : XIXe siècle, XXe siècle

Index géographique : France

Keywords : État, administration, fonctionnaires, dépenses publiques, antiétatisme, épuration

AUTEUR

ÉMILIE RUIZ

Maître de conférences à l'Université de Lille et chercheur à l'IRHiS