



HAL
open science

”Il y a trop de fonctionnaires en France”

Émilien Ruiz

► **To cite this version:**

Émilien Ruiz. ”Il y a trop de fonctionnaires en France”. Marie-Anne Dujarier. Idées reçues sur le travail. Emploi, activité et organisation, Le Cavalier Bleu, pp.53-61, 2023, Idées reçues, 9791031805818. 10.3917/lcb.dujan.2023.01.0053 . halshs-04495689

HAL Id: halshs-04495689

<https://shs.hal.science/halshs-04495689v1>

Submitted on 8 Mar 2024

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 Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

« Il y a trop de fonctionnaires en France »

« Il faut réduire le nombre de fonctionnaires. C'est pas stigmatisant, c'est pas montrer du doigt les fonctionnaires, moi j'aime beaucoup la fonction publique, je pense que c'est indispensable, notamment dans un pays comme la France, mais il y a trop de fonctionnaires. Plus de 5 millions de fonctionnaires en France, c'est trop. Donc il faut réduire, de plusieurs centaines de milliers, probablement, le nombre de fonctionnaires ».

Éric Woerth, député de l'Oise, ancien ministre du Budget, *BFM TV / RMC*, 17 février 2014

« Inamovibles », « tire-au-flanc », « incompetents » : les stéréotypes concernant les fonctionnaires ne manquent pas et n'ont rien de neuf. Au 19^e siècle, on les qualifiait déjà régulièrement de « parasites » et l'expression « ponctionnaires » qui fait aujourd'hui florès sur Twitter est une sorte d'héritière d'une formule à succès sous la III^e République : les « budgétivores ». Cette constellation de critiques s'accompagne d'une littérature de dénonciation de la bureaucratie qui, elle aussi, rencontre un certain écho depuis près de deux siècles : des *employés* de Balzac en 1838 et *ronds-de-cuir* de Courteline au début des années 1890 jusqu'aux *municipaux* des Chevaliers du fiel, déclinés au théâtre, à la télévision et au cinéma depuis le milieu des années 2000.

Cet ensemble participe à l'édification d'un lieu commun : les fonctionnaires seraient payés à ne rien faire, preuve qu'il y en aurait trop. La dénonciation de leur nombre a traversé l'ensemble de l'époque contemporaine et aucune tendance politique ne lui a échappé depuis la Révolution française (Ruiz, 2021). Elle est ainsi l'un des rares, voire le seul, point commun à des figures politiques aussi diverses et opposées que Saint-Just et Nicolas Sarkozy, Jean Jaurès et François Fillon, Charles Maurras et Emmanuel Macron, ou encore Maurice Thorez et Valérie Pécresse. Face à une telle unanimité de personnes aux convictions politiques si différentes, on se doit de la prendre au sérieux. N'y aurait-il pas un fond de vrai dans cette dénonciation ?

Il est possible d'identifier un premier élément de réponse en croisant l'histoire politique et celle des statistiques. Pendant des décennies, fustiger le nombre des fonctionnaires n'a nécessité la production d'aucun chiffre fiable. Le premier recensement des agents des services publics n'a été réalisé par l'INSEE qu'entre 1947 et 1949. Tout au long du siècle précédent, des évaluations furent élaborées, souvent pour contribuer aux diatribes anti-fonctionnaires, mais aucune ne fut mobilisée pour la mise en œuvre d'une politique. Dans les années 1890-1910 par exemple, la dénonciation de ce que l'on nommait alors le « fonctionnarisme » constituait un argument électoral pour les législatives... mais, une fois installé au Palais Bourbon, aucun député n'entreprit vraiment de proposer une réduction ; et aucun gouvernement ne mena une telle politique. Dans les années 1930 en revanche, les mesures de « déflation administrative », entre compressions du personnel et réduction des salaires, se multiplièrent à la faveur de la crise économique. Aucune statistique ne fut produite pour autant. Il était d'autant plus inutile de compter les agents, ou de suivre la réduction de leur nombre, que l'absence de chiffres permettait de continuer à soutenir que les premiers restaient pléthoriques et la seconde insuffisante. Les recensements de plus en plus réguliers après 1950 ne changèrent pas vraiment la donne. Le 20 janvier 2005 par exemple, Renaud Dutreil, alors ministre de la Fonction

publique, affirmait dans l'émission « face à la presse » de Public Sénat que l'on ne savait « pas trop » combien il y avait d'agents... tout en défendant sa politique de diminution des effectifs. Il avait pourtant à sa disposition des recensements de l'INSEE et une multitude de rapports annuels produits par ses administrations : de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) depuis le milieu des années 1970 ; jusqu'à l'Observatoire de l'emploi public au début des années 2000.

C'est dans l'histoire du droit et des concepts que l'on peut trouver un deuxième élément d'explication : il n'a jamais existé de définition communément admise de « fonctionnaire ». Ainsi, dans le *Dictionnaire de l'administration française* publié en 1877 sous la direction de Maurice Block, l'entrée « Fonctionnaires » s'étend sur 17 pages mais commence par ce constat : « le mot fonctionnaire n'a, ni dans le langage usuel, ni dans la langue de la loi, une signification nettement définie ». En 2022, un siècle et demi plus tard, dans la 9^e édition du Précis Dalloz sur le *Droit de la fonction publique* d'Antony Taillefait, on peut lire que « la fonction publique n'a [toujours] pas une signification précise et univoque », l'auteur évoquant une « élaboration conceptuelle assez flottante ». Pour s'assurer de pouvoir dénoncer le nombre des fonctionnaires, il suffit donc de compter large et de jouer sur les définitions. Ainsi, Georges d'Avenel comptabilisa-t-il « environ 1 million » de « fonctionnaires civils » dans la *Revue des deux mondes* en 1888. Mais pour cela il comptait « les femmes, les enfants et les domestiques des titulaires ». Quelques décennies plus tard, en 1949 dans la revue d'extrême droite *Écrits de Paris*, Pierre-Etienne Flandin dénonçait les « près de trois millions » de ceux qui étaient « devenus complètement irresponsables » puisqu'« assurés de leurs emplois ». Pour arriver à un tel chiffre, il lui fallait agréger aux fonctionnaires les employés d'entreprises nationalisés ou de la Sécurité sociale.

L'entretien de cette idée reçue fut très longtemps mis au service de positionnements politiques assumés. S'il n'était pas important de savoir ce qu'étaient exactement un fonctionnaire et le nombre exact des personnes concernées, s'il était possible de citer des chiffres fantaisistes, c'est parce que la dénonciation visait autre chose. À six décennies de distance, et pour des raisons différentes, c'est la République que d'Avenel et Flandin visaient. De façon peut-être contre-intuitive, des figures majeures du PCF, tel Maurice Thorez ou Jacques Duclos, au pouvoir ou dans l'opposition, menèrent ou encouragèrent aussi les réductions réalisées dans les années 1945-1948. Or, s'ils trouvaient aussi qu'il y avait trop de fonctionnaires, c'est qu'ils estimaient que trop d'agents recrutés par Vichy subsistaient dans la fonction publique. Jusqu'aux années 1980, l'ancrage idéologique de telles prises de positions était ainsi plutôt explicite. Les visions libérales (portée par Jacques Chirac en 1986-88) ou socialiste (portée par le programme commun de 1972 puis par celui du candidat socialiste de 1981) marquaient encore un réel clivage. La situation a toutefois beaucoup changé à partir des années 1990. La convergence des métaphores grasseuses d'Alain Juppé (premier ministre RPR dénonçant la « fonction publique qui fait de la mauvaise graisse » en 1996) ou Claude Allègre (ministre PS appelant à « dégraisser le mammouth » en 1997) en est un indice explicite. Progressivement, c'est *a minima* la nécessité d'une politique de stabilisation (quinquennats Hollande et Macron après 2019) et, plus souvent, de réduction (quinquennats Chirac, Sarkozy et... Macron avant 2019), qui s'est imposée à tous les gouvernements depuis 2002. L'idée reçue a muté en bon sens budgétaire.

En 2020, 5,66 millions de personnes travaillent pour l'une des trois fonctions publiques : d'État (45 %), territoriale (34 %) et hospitalière (21 %). Mais toutes n'ont pas le statut de fonctionnaire, puisque parmi elles, on comptait 21 % de contractuels (DGAFP, 2022 ; cf. fig. 1 *infra*). Comment lire, à l'aune de ces chiffres et de l'histoire, la citation d'Éric Woerth qui ouvre

ce chapitre ? Prenons d'abord la justification, ou plutôt son absence : plus de 5 millions, c'est trop pour l'ancien ministre du Budget, sans qu'il ne soit nécessaire d'expliquer pourquoi. S'il faut réduire ce nombre de plusieurs centaines de milliers, inutile de préciser dans quels secteurs de l'action publique : dans celui de l'Éducation nationale, Jeunesse, Sports, Enseignement supérieur, Recherche et Innovation, qui représente 58 % de la FPE ? À l'Intérieur ou à la Justice, qui ne comptent respectivement 12 et 4 % des effectifs étatiques ? Dans les hôpitaux, qui représentent 87 % de FPH ? Auquel cas il faudrait débattre du nombre de policiers, juges, enseignants, soignants et médecins... Le 8 février 2017, alors chargé du projet présidentiel du candidat de la droite et du centre à l'élection présidentielle, il refusa d'ailleurs de répondre à une question sur ce point dans la matinale de France Inter : « parce que sinon, à un moment donné, on va donner les noms ». Les fonctionnaires sont trop nombreux, cela va de soi et cela se passe d'explications. On se trouve ici dans la continuité des dénonciations qui reposent sur l'idée reçue et contribuent ainsi à sa pérennité. Prenons ensuite le chiffre cité par Woerth, qui nous ramène aux jeux sur les définitions des agents publics. Depuis 2011, qu'ils soient trop ou pas assez, la proportion des fonctionnaires diminue : en moyenne, le nombre des titulaires stagne tandis que celui des contractuels augmente, dans un contexte de brouillage croissant des frontières public-privé (France et Vauchez, 2017) encouragé jusque dans la haute fonction publique (Gervais, Lemerrier et Pelletier, 2021). Faire comme s'il y avait plus de 5 millions de « fonctionnaires », à l'avantage de sous-entendre que tous les agents de la fonction publique bénéficieraient d'une protection indue de leur emploi (cf. encadré *infra*).

Savoir si la France compte trop de fonctionnaires est une question politique avant d'être budgétaire. Le seul moyen d'y répondre honnêtement nécessite une reformulation : y a-t-il trop de fonctionnaires au regard des missions que l'on assigne collectivement aux services publics ? Au-delà des convictions politiques de chacun et chacune, la réponse ne peut être que le fruit d'une délibération démocratique.

[encadré] | Fonctionnaires, des privilégiés indéboullonnables

Adopté en 1946, étendu entre 1983 et 1986, le statut des fonctionnaires est généralement associé à la garantie d'un « emploi à vie » que même des fautes graves ou une incompétence avérée ne pourraient remettre en cause. Rien n'est pourtant moins vrai. La figure du « fonctionnaire-citoyen » (Aschieri et Le Pors, 2021) portée par la logique statutaire de séparation du grade et de l'emploi offre, c'est indéniable, une protection aux agents titulaires de la fonction publique. C'est en effet ce qui assure à un ou une fonctionnaire que, si son emploi est supprimé, une nouvelle affectation lui sera proposée. Prenons l'exemple du monde de l'éducation. Une professeure des écoles est affectée en classe de maternelle dans une école élémentaire ; faute d'un nombre d'élèves jugé suffisant ou des suites d'une politique d'économies budgétaires, décision est prise de fermer sa classe. Cela ne conduit pas à une perte d'emploi pour l'enseignante, mais à une nouvelle affectation, possiblement pour une classe de primaire, en double-niveau et à 30 km de l'emploi précédemment occupé. Car le corollaire de la garantie de l'emploi, c'est que les administrations peuvent déplacer les agents en cas de nécessité. C'est en vertu de la même logique qu'un recteur d'académie peut être limogé en raison d'un désaccord avec la politique du ministre de l'Éducation nationale : il n'est pas licencié mais retrouvera un emploi correspondant à son grade, comme professeur des universités par exemple.

Les fonctionnaires, titulaires du statut après avoir été recrutés par concours, ont donc droit à une carrière, même si leur emploi venait à être supprimé, même s'ils ne partagent pas l'idéologie de leurs chefs ou de leurs ministres. Il s'agit d'assurer la continuité de l'État et des missions de service public. Le statut impose donc des obligations : de neutralité, de discrétion et d'obéissance hiérarchique notamment. Des sanctions disciplinaires sont donc prévues, depuis les avertissements et autres blâmes, jusqu'aux exclusions temporaires et révocations définitives. Les données annuelles publiées par la DGAFP permettent de constater que les ministères ont prononcé plus de 2 300 révocations, 400 mises à la retraite d'office et 4 000 exclusions temporaires de 3 mois à 2 ans entre 2007 et 2020 (DGAFP, 2021). Mais le statut vise aussi à limiter le népotisme et à faire en sorte que ce soit l'intérêt général que les agents servent en dernier ressort. En vertu du *Code général de la fonction publique*, si « l'agent public doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique » il existe une exception dans « le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public » (article L121-10).

En outre, la focalisation des discours politico-médiatiques sur le nombre des agents laisse dans l'ombre un phénomène dont l'ampleur ne cesse de s'étendre depuis la fin des années 2000. Le contournement du statut devient la nouvelle norme de recrutement, de telle sorte que la majorité des nouveaux entrants ne sont plus titulaires (Peyrin, 2017, 2019) ; phénomène que la loi dite de « transformation de la fonction publique » de 2019 ne saurait qu'accélérer (Biland et Gally, 2021 ; Gally, 2022). S'ils n'ont jamais été indéboullonnables, les agents des fonctions publiques sont de moins en moins protégés... et avec eux, l'intérêt général.

Figure 1 : Effectifs de la fonction publique par statut en 2020

Versants de la fonction publique	Catégories et statuts de personnels	Au 31 décembre 2020		Évolution par rapport à 2019	Évolution annuelle moyenne entre 2011 et 2020
		Effectifs (en milliers)	Structure (en %)	Effectifs (en %)	Effectifs (en %)
FPE	Fonctionnaires	1 532,4	61	-0,4	-0,1
	Contractuels	505,0	20	7,7	3,3
	Militaires	311,6	12	1,0	-0,2
	Autres	172,3	7	-0,7	-0,5
	Total	2 521,3	100	1,3	0,4
FPT	Fonctionnaires	1 455,6	75	-0,9	0,3
	Contractuels	419,9	22	3,0	1,6
	Autres	56,3	3	-5,0	-0,8
	Total	1 931,8	100	-0,2	0,5
FPH	Fonctionnaires	806,7	67	-0,5	-0,2
	Contractuels	271,8	23	9,6	3,4
	Autres	128,4	11	2,2	1,5
	Total	1 207,0	100	1,9	0,7
Ensemble	Fonctionnaires	3 794,8	67	-0,6	0,0
	Contractuels	1 196,7	21	6,4	2,7
	Militaires	311,6	6	1,0	-0,2
	Autres	357,0	6	-0,4	0,1
	Total	5 660,2	100	0,9	0,5

Source : (DGAFF, 2022, p. 7). FPE (fonction publique d'État), FPT (territoriale), FPH (hospitalière).

Références

Gérard Aschieri et Anicet Le Pors, 2021. *La fonction publique du XXI^e siècle*, Nouvelle édition mise à jour, Ivry-sur-Seine, Édition de l'Atelier.

Émilie Biland et Natacha Gally, 2021. « Fonction publique : vers un nouveau modèle ? », dans Thomas Frinault, Christian Le Bart, Érik Neveu (dir.), *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin, 2021, p. 45-56.

DGAFP, 2021. « Série longues. Thème 9 – Relations professionnelles. Fichier 9.3-2. Discipline », *Le portail de la fonction publique*. URL : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/series-longues>

DGAFP, 2022. « En 2020, une hausse de l'emploi public portée par l'augmentation du nombre de contractuels », *Point Stat* en juin 2022. URL : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/lemploi-dans-la-fonction-publique-en-2020>

Pierre France et Antoine Vauchez, 2017. *Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage*, Paris, Presses de Sciences Po.

Natacha Gally, 2022. « Le marché des hauts fonctionnaires. De l'Éna à l'INSP », *Esprit*, n°486, p. 105-113.

Julie Gervais, Claire Lemerancier et Willy Pelletier, 2021. *La valeur du service public*, Paris, La Découverte.

Aurélie Peyrin, 2017. « Fonctionnaires en CDD », *La vie des idées*. URL : <https://laviedesidees.fr/Fonctionnaires-en-CDD.html>

Aurélie Peyrin, 2019. « Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française », *Revue française de socio-économie*, n°22, p. 67-84.

Émilien Ruiz, 2021. *Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX^e – XXI^e siècle)*, Paris, Fayard.