



HAL
open science

Émilien RUIZ, Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX e -XXI e siècle), Paris, Fayard, collection " L'épreuve de l'histoire ", 2021, 261 pages

Charles Bosvieux-Onyekwelu

► **To cite this version:**

Charles Bosvieux-Onyekwelu. Émilien RUIZ, Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX e -XXI e siècle), Paris, Fayard, collection " L'épreuve de l'histoire ", 2021, 261 pages. Le Mouvement social, 2022, 280, pp.159-176. hal-03915477

HAL Id: hal-03915477

<https://hal.science/hal-03915477>

Submitted on 29 Dec 2022

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.

Émilien RUIZ, *Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX^e-XXI^e siècle)*, Paris, Fayard, collection « L'épreuve de l'histoire », 2021, 261 pages.

Le livre d'Émilien Ruiz sur l'histoire du nombre de fonctionnaires en France est tiré d'une thèse soutenue en 2013, mais il est autre chose qu'une simple adaptation de son travail doctoral. Dans l'introduction de l'ouvrage, en effet, l'auteur explique lui-même que c'est la façon dont la problématique des effectifs de la fonction publique a été traitée lors de la campagne d'Emmanuel Macron en 2017 qui l'a convaincu d'écrire son livre. Celui-ci s'ouvre d'ailleurs sur un discours de Nicolas Sarkozy lors de l'élection présidentielle de 2007 et ne perd jamais de vue la dimension politique de son objet. L'auteur a conscience de se mesurer à un marronnier du débat national, voire à un sujet qui s'invite constamment au café du commerce politique lorsqu'il déclare par exemple que « tout se passe comme si déclarer que l'État en France emploie trop de fonctionnaires ne nécessitait aucune démonstration empirique » (p. 14). *A contrario*, Émilien Ruiz s'appuie sur une enquête fouillée et des sources diverses pour montrer qu'« il y a bien une conception politique des conditions de la croissance de l'État et du nombre de ses serviteurs » (p. 54). Citant Marc-Olivier Baruch et Paul-André Rosental, il revendique l'utilité sociale de son travail et rappelle « la récurrence des questions que “notre temps croit, orgueilleusement, être le premier à poser et à se poser” », soulignant ainsi que « les “novations apparentes” ne font souvent que rejouer des “partitions anciennes” » (p. 199). Par ces propos, il ne s'agit pas de relativiser une problématique (« rien de nouveau sous le soleil »), mais de repérer les constantes et les inflexions réelles dans les discours sur la juste taille de l'État et du nombre de celles et ceux qui le servent.

Au travers de la question des effectifs de fonctionnaires, on aborde bien d'autres objets connexes : la construction de l'État-providence, la féminisation de la fonction publique, l'encadrement juridique du travail pour l'État, la lutte pour le statut ou encore les dogmes de l'idéologie néolibérale. Les analyses d'Émilien Ruiz empruntent ainsi autant à l'histoire sociale, à l'histoire de l'État, à une histoire réflexive du « gouvernement par les nombres »¹ et évidemment à l'histoire politique, toujours présente en toile de fond de cette enquête. Le premier chapitre prend le problème de la quantification à rebrousse-poil en incitant, pour reprendre une formule du politiste Patrick Lehingue, à se méfier de la « fallacieuse constance du nominal »² : au XIX^e siècle et au début du XX^e, il n'existe pas de définition communément admise de ce qu'est un fonctionnaire, le terme étant d'ailleurs, sous la III^e République, surtout réservé aux hauts fonctionnaires, les autres agent·es étant qualifié·es d'« employé·es de l'État ». Le chapitre 2 sur « la croissance du Léviathan » revient, dans une perspective d'histoire du temps présent, sur la répartition entre les trois fonctions publiques (d'État, hospitalière, territoriale), rappelant, s'il en était besoin, que la hausse de l'emploi dans ce secteur est, depuis plusieurs décennies, tiré par l'essor des collectivités locales (+ 38 % de fonctionnaires territoriaux entre 1980 et 2001). Autre rappel salutaire, le recours de plus en plus important aux contractuel·les (+ 2,3 % par an entre 2008 et 2018, contre + 0,03 %, en moyenne, pour les titulaires), aujourd'hui fait massif des politiques de recrutement dans les structures publiques. Le chapitre 3 sur les avatars du statut accorde ainsi une attention particulière aux travaux de la sociologue Aurélie Peyrin pour expliquer qu'en 2019, les salarié·es de l'État sous contrat étaient, dans les trois versants de la fonction publique, 108 300 de plus qu'en 2017, ce qui représente une augmentation de 11 %. L'embauche de non-titulaires étant aussi « une manière de faciliter de potentielles suppressions ultérieures

¹ A. DESROSIÈRES, *L'argument statistique : gouverner par les nombres*, Paris, Presses des Mines, 2008.

² P. LEHINGUE, « Les différenciations sexuelles dans les pratiques culturelles », in O. DONNAT (dir.), *Regards croisés sur les pratiques culturelles*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 121.

dans les secteurs concernés » (p. 198), on peut faire le lien entre ce chapitre et le chapitre sur les réductions d'effectifs et le mot d'ordre du non-remplacement d'un·e fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Dans celui-ci, l'auteur évoque de façon bienvenue le rôle méconnu de Jean Choussat, directeur du Budget de 1981 à 1986 et symbole du tournant néomanagérial de la haute fonction publique, matérialisé par le placement, en 2005, de la réforme de l'État sous la tutelle du ministère du Budget.

Si l'ouvrage d'Émilien Ruiz contribue à historiciser une certaine forme d'air du temps néolibéral, son apport est également de démontrer que « l'antifonctionnarisme n'est certainement pas né avec le "tournant néolibéral" » et qu'il « ne mourra probablement pas avec lui » (p. 199). En s'appuyant sur le fait que la conception de l'État (et, avec lui, des fonctionnaires) comme garant de l'intérêt général n'est pas toujours allée de soi, qu'elle est située historiquement, le livre documente la multiplicité des critiques qui visent les employé·es du secteur public. On apprend ainsi qu'aussi bien Saint Just (p. 9) que Thorez (p. 177) se déclaraient favorables, quoique pour des raisons différentes, à la diminution du nombre de fonctionnaires. Tout en donnant à voir la diversité des attaques dont les agent·es de l'État font l'objet, l'auteur ne perd cependant pas de vue (ce qui justifie d'autant son travail) qu'« il n'y a rien de commun entre la dénonciation de l'État patron par Jaurès, celle de l'État Gulliver par Maurras ou celle de l'État obèse par Chirac, si ce n'est qu'elles ont pris appui sur le nombre de fonctionnaires » (p. 200).

À rebours de la loi de Wagner, qui établit la corrélation entre le niveau de dépenses publiques et l'état de développement d'un pays, les controverses qu'Émilien Ruiz restitue font totalement abstraction du fait que l'État puisse être, comme le disait Pierre Bourdieu, « la trace dans la réalité de conquêtes sociales »³. Dans les polémiques obsessionnelles sur le (trop) grand nombre de fonctionnaires, c'est plutôt l'antienne du « faire mieux avec moins » (ou, variante : employer moins de fonctionnaires, mais les payer mieux) qui revient comme une ritournelle, antienne dont le réalisme (est-ce seulement possible ?) est trop rarement questionné. Dans la conclusion de l'ouvrage, l'auteur reconnecte sa problématique à la question des enjeux démocratiques et relève que la mise en œuvre des mesures de réduction d'effectifs révèle « l'incapacité » de leurs promoteurs « à les articuler à une vision de l'État » (p. 191). Il veut dire par là que le principal tabou n'est pas, selon lui, l'inaptitude supposée des gouvernements à réduire le « poids » de l'administration, mais l'impact des réductions massives et uniformes des dépenses et des effectifs sur la qualité des services publics et du fonctionnement de l'État, la baisse des prestations proposées pouvant alimenter en retour, chez les citoyens et les citoyennes, une humeur antiétatique.

Les insatisfactions que l'on peut avoir à la lecture du livre d'Émilien Ruiz sont moins de l'ordre de la critique que de développements que l'on aurait aimés plus substantiels (ce qui tient, peut-être, au format du livre). C'est le cas, par exemple, de certains passages sur la féminisation de la fonction publique. On aurait notamment aimé en savoir plus sur les facteurs (primes, avancement de carrière, responsabilités, *etc.*) qui font qu'en dépit du caractère égalitaire et *genderblind* du statut (*via* l'échelon et le point d'indice), le salaire des femmes soit encore inférieur de 15 %, dans la fonction publique d'État, à celui des hommes (p. 151). D'autre part, au rayon des arguments et contre-arguments susceptibles d'être versés aux controverses sur la surcharge que représenteraient les fonctionnaires, on pourrait faire valoir que la rémunération de ces derniers ne représente qu'un coût apparent dans la mesure où « l'agent·e restitue immédiatement une partie de son revenu par la voie des prélèvements

³ P. BOURDIEU, « Le mythe de la "mondialisation" et l'État social européen », in P. BOURDIEU, *Contrefeux*, Paris, Raisons d'agir, 1998, p. 38.

obligatoires (fiscalité, cotisations sociales) »⁴. En d'autres termes, il se finance en partie lui-même. On peut regretter, enfin, que l'auteur n'intègre pas à ses analyses – en tout cas dans celles présentées dans le livre – les travaux de Bernard Friot sur le caractère émancipateur de la fonction publique, en particulier la distinction entre le grade et l'emploi, qui fonde, notamment dans la sociologie de l'emploi et du salariat, la réflexion pour penser le fonctionnariat statutaire comme une subversion du marché du travail.

Charles Bosvieux-Onyekwelu
Centre Norbert Elias
UMR 8562 (AMU-AU-CNRS-EHESS)

⁴ J.-P. BRAS, *Les approches théoriques de la fonction publique*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris 1, 1985, tome II, p. 197.