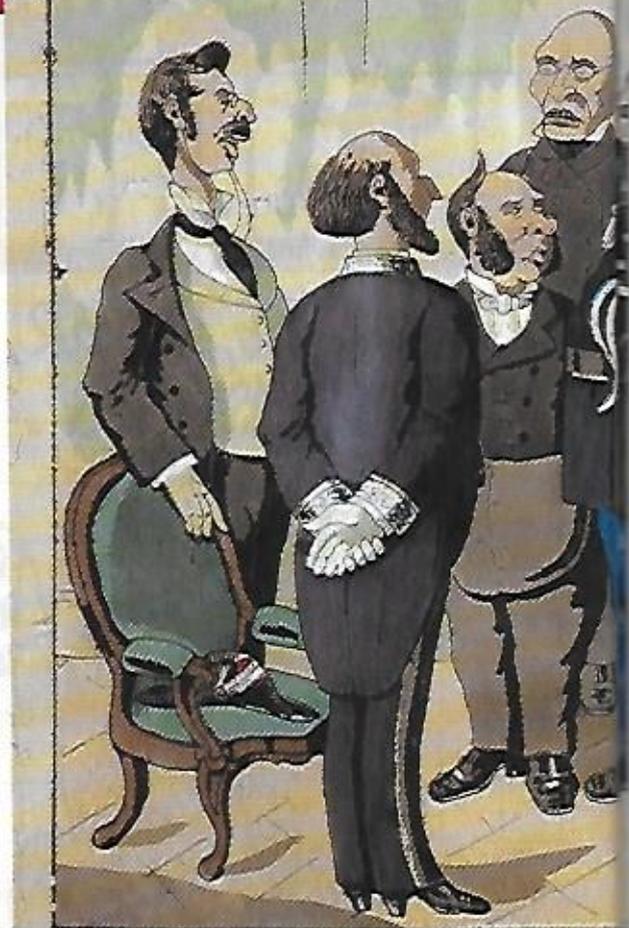


DES CAPÉTIENS À LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE,  
LA FRANCE DES FONCTIONNAIRES

# NI DE GAUCHE, NI DE DROITE, D'ÉTAT

La figure du fonctionnaire occupe dans l'histoire de la société française une place à part, cristallisant les reproches d'un conservatisme opposé à toute réforme et accroché aux "avantages acquis". Pourtant, la fonction publique n'a cessé de se transformer. **Des officiers d'hier aux technocrates contemporains, retour sur les moments fondateurs d'une spécificité française.**

PAR THOMAS BÖSPFLUG



Réception  
Le domestique annonce M. M. : Beaumont  
idem des pompiers, l'abbé Pronobis, aumônier des  
herbes, le docteur Meltenbière, accoucheur de  
receveur de l'enregistrement, le comte De

**L**a fonction publique n'a pas surgi *ex nihilo* de la Révolution française. Entre le XII<sup>e</sup> et le XIII<sup>e</sup> siècle, l'Etat, dans sa longue lutte contre le fait féodal, voit naître un corps d'un type nouveau, administratif et judiciaire, confié, aux côtés des clercs, à des professionnels laïques, bourgeois lettrés et juristes. La codification du droit public inspiré du droit romain prend le pas sur la justice privée. Si le règne de Philippe Auguste, le vainqueur de Bouvines (1214), est le germe de l'Etat et de la nation France, c'est son descendant, Philippe le Bel, qui instaure le rôle centralisateur de l'Etat. Pour le médiéviste Jean-Christophe Cassard, il « parachève le mouvement tendant vers la création d'un service central spécialisé dans les affaires financières de la monarchie ». Les nouveaux officiers nommés par le roi, et dont le rôle est entièrement dévolu à l'administration du royaume, sont rémunérés en argent et non en fiefs,



officielle du jour de l'air, à la Sous-Préfecture de Granbenet

naud, maire, Corbillard, adjoint et directeur des pompes funebres, Kromper, capitaine de gendarmerie, Lanerlot, chevaliers de l'air, le marquis De la Pierre, inspecteur des paratonnerres, Crânepele, président de la société des fins de l'opéra des vieillards, Grausécot, contrôleur des vasistas, Baladeche, percepteur, Tampon de Timbreseque, et Labobine, des postes et télégraphes, Tétaklack, receveur de la régie.

peuvent être mutés, révoqués ou rétrogradés, ou faire carrière. Ainsi se dessinent les contours d'une première forme de fonction publique, bien qu'il soit anachronique de parler de fonctionnaire, terme qui n'apparaîtra qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle.

Au cours du XV<sup>e</sup> siècle, le système de l'achat des offices s'établit progressivement, permettant au pouvoir royal de renflouer sa trésorerie. En 1467, sous le règne de Louis XI, les officiers deviennent inamovibles (sauf cas de forfaiture). L'hérédité de l'office va être instituée en 1604, sous Henri IV, elle prend la forme d'une taxe versée annuellement : la « paulette », la décision de la supprimer déclenche la fronde parlementaire en 1648. Les « manifestations », dès lors qu'on touche aux acquis, ne datent décidément pas d'hier. La vénalité de l'office induit de nombreuses dérives et sinécures, dont le seul but est de remplir les caisses du pouvoir, puisque sont érigés en officiers des vendeurs de poissons ou des contrôleurs de perruque. La transmission de la charge aux héritiers, l'amalgame des intérêts privés et de la chose publique ne va pas sans créer des problèmes, au premier chef

desquels l'autonomie de l'officier vis-à-vis de la couronne. Pis encore, la corruption s'institutionnalise. Au niveau judiciaire, les magistrats reçoivent des « épices », c'est-à-dire des avantages en nature remis par les plaideurs pour favoriser leur traitement. Elles deviennent des taxes obligatoires, au point que certains juges sont qualifiés de « grands épiciers ». Pour contrebalancer la trop grande indépendance prise par les officiers, la monarchie a recours à d'autres agents, des commissaires, révocables et aux missions temporaires. A leurs côtés, on peut aussi voir dans tous les auxiliaires et collaborateurs des secrétaires d'Etat et autres intendants « préfonctionnaires ». Commis, secrétaires, subdélégués, choisis par leurs chefs de service sur recommandation, peuplent les bureaux des ministères ; c'est là l'embryon des premiers cabinets ministériels. Des méthodes nouvelles de sélection voient le jour – sans devenir la norme –, avec la naissance des grandes écoles. Par exemple, en 1747, les Ponts et Chaussée bâtis par Perronet, d'où sortent sur concours les ingénieurs du roi. Mais, comme l'explique Emmanuel Le Roy Ladurie, cette >

**SOUS LA III<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE,** le mot d'ordre est simple : la fonction publique sera républicaine ou ne sera pas ! La République demande à ses agents un dévouement total. Les opposants sont révoqués, les dubitatifs, surveillés de près, au point qu'il est impossible pour eux d'avoir de l'avancement. Ci-dessus, un dessin de Lavrate en 1880 caricaturant la vie de la fonction publique.

> « *monarchie administrative* » reste bien moins centralisée que ne le sera l'appareil d'Etat à partir du XIX<sup>e</sup> siècle.

### L'Empire ou l'âge d'or de la fonction publique

La Révolution pose le principe d'égalité d'accès aux emplois publics, elle abolit la vénalité des offices mais ne pourra se passer de tout ce personnel de bureau expérimenté de l'Ancien Régime, ces derniers assurant ainsi la pérennité des grandes administrations d'état. Les effectifs vont considérablement s'accroître, les employés des ministères royaux deviennent les premiers fonctionnaires du gouvernement révolutionnaire. La Constitution de 1791 redéfinit le statut de ces hommes qui deviennent des « *agents élus à temps par le peuple, pour exercer [...] les fonctions administratives* ». Le chaos révolutionnaire appelle un nouvel ordre, par l'élection des juges, mais aussi par l'instruction publique et les instituteurs. Mais, surtout, la Révolution organise l'administration à partir des communes, des cantons et des départements, administrés par des représentants du peuple. L'administration devient vite pléthorique, Saint-Just n'aura de cesse de dénoncer et vilipender les « *20 000 sots qui saignent et corrompent la République* » et de crier que « *les bureaux ont remplacé la monarchie* ». L'administration bureaucratique devient, au rythme des crises de régime, une pétaudière que la période napoléonienne va mettre au pas. En effet, Bonaparte premier consul, dans sa volonté d'en finir avec les divisions qui minent la France, va concilier les traditions d'Ancien Régime et les acquis révolutionnaires pour créer un appareil d'Etat neuf, réorganisé. Le Consulat puis l'Empire professionnalisent la fonction publique. Le gouvernement nomme désormais directement tous les fonctionnaires. La centralisation administrative sera rigoureusement hiérarchisée tel un appareil militaire, aiguillée par registres et circulaires, rapports et enquêtes nationales, organisée, comme l'explique Jean Tulard, avec des horaires rythmés par la lumière du jour – on commence à travailler à 9 heures en été ou 10 heures en hiver pour finir sa journée à 16 ou 17 heures. Travailler pour l'administration impériale donne le prestige et quelques avantages : stabilité de l'emploi, caisses de retraites, pension, avancement, honneurs. On sert l'Etat et la gloire de l'Empire, des hauts fonctionnaires du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes au commis de bureau. Mais le système du concours reste marginal et c'est souvent au bon vouloir du chef de cabinet que s'effectue le recrutement. L'ensemble des réformes en matière d'enseignement, de la primaire à l'université, est une des priorités de Napoléon qui voit l'instruction publique comme le fondement de la nation. Il veut un corps d'instituteurs inspiré des congrégations religieuses, comme les Jésuites, et fait du corps des enseignants une corporation laïque, un monopole d'Etat. Les clercs vont ainsi prendre leur part dans l'enseignement au côté des laïques à la seule condition qu'ils soient soumis à l'Etat. L'université et les écoles spéciales récemment créées



## L'ADMINISTRATION ?

**“20 000 SOTS QUI SAIGNENT ET CORROMPENT LA RÉPUBLIQUE”, POUR LE RÉVOLUTIONNAIRE SAINT-JUST, EN 1791.**

– Polytechnique pendant la Révolution ou l'Ecole spéciale militaire sous le Consulat – vont permettre de fournir (enfin) des élites formées, en nombre, essentiellement destinées à l'administration et à l'armée, les deux rouages essentiels de l'Empire. De la chute de l'Empire au début de la III<sup>e</sup> République, le personnel administratif subira des épurations successives. Au gré des changements de régime, cet état de fait va devenir une constante. La Restauration, changement dynastique plus qu'institutionnel, si elle ne bouleverse pas le système administratif napoléonien, effectue quelques purges notamment chez les préfets. La révolution de 1830 expulse bon nombre d'aristocrates de la haute fonction publique. Celle de 1848 place des préfets sommés de républicaniser l'institution dont ils ont la charge.

A partir de la Restauration, on expérimente le parlementarisme. Les changements de gouvernement inaugurent un fort clientélisme, l'administration devient l'arène où s'affrontent les partis, et les majorités en place nomment des fonctionnaires à des postes clés de la bureaucratie. On fait élire à la Chambre des fonctionnaires dont on sait d'avance la sujétion, ou bien l'on nomme des députés dans l'administration ; on les appellera les « députés fonctionnaires », membres de la Chambre des députés et néanmoins agents publics. La II<sup>e</sup> République mettra un terme à cette déviance institutionnelle grâce à la Constitution du 4 novembre 1848 qui stipule que « *toute fonction publique rétribuée*



Versione France / gamma rapho

est incompatible avec le mandat de représentant du peuple ». Le second Empire perpétuera ce principe et accordera par le décret impérial du 9 novembre 1853 de pouvoir s'absenter de leur charge durant quinze jours sans que leurs salaires en subissent aucune conséquence. Sous la III<sup>e</sup> République, le mot d'ordre est simple : la fonction publique sera républicaine ou ne sera pas ! La République demande à ses agents un dévouement total à l'idéal républicain. Les opposants sont révoqués, les dubitatifs, surveillés de près, au point qu'il est impossible pour eux d'avoir de l'avancement. En 1904, *le Figaro* révèle « l'affaire des fiches » : le général André, alors ministre de la Guerre, se renseignait, avec la complicité du Grand Orient de France, sur les opinions des officiers pour leur accorder ou non de l'avancement.

### En 1941, Pétain décrète un statut légal

De fait, le fonctionnariat n'a toujours pas de statut légal. Il existe toujours une grande disparité entre la haute fonction publique issue de la grande bourgeoisie et les employés de bureau. En 1848, déjà, le projet d'École d'administration d'Hippolyte Carnot, visant à former des agents dans le moule républicain, avait fait long feu et le renouvellement de l'idée en 1876, également. On assiste alors aux premiers mouvements de revendication dans la « basse » fonction publique. Parallèlement au développement du mouvement ouvrier, les fonctionnaires s'organisent pour améliorer leurs conditions de vie. L'État, qui refuse d'entendre parler d'un quelconque syndicat, va être piégé par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 instaurant la liberté d'association. En 1905, certaines de ces associations de fonctionnaires, qui sont de fait devenu de véritables syndicats proches du syndicalisme révolutionnaire, vont se rallier à la Confédération générale du travail (CGT). Les associations entendent lutter contre un État-patron qui ne fait pas autre chose qu'exploiter ses employés. Le droit de grève est revendiqué, mais les mouvements seront réprimés par Clemenceau, ministre de l'Intérieur

**LE GÉNÉRAL DE GAULLE,** ici, le 19 janvier 1963, qui veut donner un statut général à la fonction publique, met sur pied, avec Michel Debré, l'École nationale de l'administration. La formation des hauts fonctionnaires est désormais prise en charge par l'État.

à la poigne de fer. Le syndicalisme et le droit de grève des fonctionnaires seront légalisés beaucoup plus tard, à la Libération. Du début de la III<sup>e</sup> République à 1914, les effectifs de l'administration ont doublé. Pour cause de mobilisation des hommes, le nombre de femmes augmente sensiblement, mais elles accèdent avec beaucoup de difficultés aux postes de responsabilité.

Sous Vichy les associations de fonctionnaires sont dissoutes et la mise à l'écart des juifs de la vie civique chasse des milliers d'agents de la fonction publique. Pourtant, c'est bien la France du maréchal Pétain qui va donner aux fonctionnaires leur premier statut général en septembre 1941, marquant son hostilité à la grève et insistant sur les devoirs du fonctionnaire envers la patrie. Leur enjoignant de « ne pas compromettre la dignité de la fonction publique », Vichy chargera les fonctionnaires de tâches particulièrement indignes...

À la Libération, cependant, l'épuration est limitée, notamment dans la haute administration, afin de conserver des cadres. Les rangs de la bureaucratie sont tout de même clairsemés. En 1945, le général de Gaulle et Michel Debré mettent sur pied l'École nationale de l'administration (ENA). L'entrée sur concours est ouverte aux femmes. La formation de ses hauts fonctionnaires sera désormais prise en charge par l'État. De Gaulle veut donner un statut général à la fonction publique. C'est Maurice Thorez, le secrétaire général du PC, chargé de la fonction publique dans le gouvernement de Gaulle, qui va façonner le statut républicain des fonctionnaires. La loi du 19 octobre 1946, aboutissement d'une longue lutte, offre des garanties inédites, dont le droit de grève, pleinement reconnu, et le droit syndical, aux fonctionnaires. Par l'ENA et les avantages du statut, la haute fonction publique domine désormais l'État. La V<sup>e</sup> République sera l'avènement de la « fonctionnarisation de la vie politique », le plus probant exemple étant le cas des hauts fonctionnaires devenus députés, ministres ou président de la République. ■ T.B.

**POURQUOI ON EN PARLE ?**

### EMMANUEL MACRON PEUT-IL RÉFORMER L'ÉTAT ?

De la réduction des déficits budgétaires à l'évolution du statut du fonctionnaire, le président de la République a fixé des objectifs qui risquent de se heurter à l'opposition frontale des organisations syndicales. La fiscalisation du financement de la Sécurité sociale, via la CSG, a provoqué une première mobilisation, les fonctionnaires exigeant une compensation de leur pouvoir d'achat, affaibli par le gel du point d'indice et la stagnation des rémunérations. La réduction des budgets publics génère un mécontentement dans presque tous les services de l'État, et tout particulièrement la police, la justice, l'enseignement et la santé. Lui-même issu de la haute fonction publique, comme nombre de ses ministres, Emmanuel Macron rencontrera sans doute plus de difficultés pour faire évoluer le statut de fonctionnaire que pour réformer les règles qui régissent les relations entre les entreprises privées et leurs salariés. La fonction publique porte une histoire, elle assure le fonctionnement de l'État et demeure, par-delà les changements de gouvernement et même de régime. ■