

Le fonctionnaire, au cœur de la bureaucratie ?

Par Émilien Ruiz

Les termes « fonctionnaire » et « bureaucratie » façonnent les représentations de la fonction publique depuis la fin du XIX^e siècle. Pourtant, il faut attendre 1946 pour que soit créé et appliqué le premier statut. La figure du fonctionnaire s’institutionnalise alors autour d’une position professionnelle spécifique construite autour de droits et de devoirs. Cet article¹ revient sur la double évolution de ce paradigme statutaire et de l’organisation de l’action publique elle-même. L’examen du lent processus de féminisation des administrations permet enfin d’ouvrir de nouvelles perspectives sur la figure du fonctionnaire comme sur la logique statutaire.

Cet article entend éclairer trois enjeux historiques et contemporains de la fonction publique (Ruiz, 2021a). Nous nous arrêterons d’abord sur le diptyque « fonctionnaire » et « bureaucratie ». Les deux termes connaissent en effet des usages qui, abordés ensemble, permettent de mieux situer les représentations – entre « idéaltype » et « stéréotype » – de la fonction publique depuis la fin du XIX^e siècle. Dans un deuxième temps, c’est sur la logique statutaire comme mise en œuvre d’un idéaltype que nous nous attarderons, pour proposer une lecture des transformations récentes à travers le jeu de balancier entre « le fonctionnaire-citoyen » propre à la logique statutaire et une sorte de nouvel idéal qui semble s’imposer aujourd’hui, entre logique contractuelle et hybridation public-privé. Enfin, à l’heure d’une remise à l’agenda de la question de l’égalité professionnelle (DGAFP, 2022), cette contribution s’achèvera sur une mise à l’épreuve des transformations précitées par l’examen de l’évolution de la place des femmes dans une fonction publique qui, en définitive, reste une sorte de miroir de la société dans son ensemble.

Le fonctionnaire dans la bureaucratie : idéaltpe ou stéréotype ?

Les notions de « fonctionnaire » ou de « bureaucratie » ont, l’une comme l’autre, toujours oscillé entre des analyses idéaltypiques et des déclarations stéréotypiques. Cela n’est pas sans compliquer les discussions autour des transformations de l’État et des services publics, mais prendre au sérieux les représentations ainsi associées à la fonction publique permet d’enrichir notre compréhension de son fonctionnement.

Pouvoir et rationalisation bureaucratique

Le terme *bureaucratie* est d’abord né d’une défiance envers les fonctionnaires. En France, le mot apparaît dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, sous la plume du physiocrate Vincent de Gournay qui y voit le risque d’une « *constitution des bureaux en pouvoir autonome* », l’administration étant perçue comme « *susceptible de faire*

¹ Cet article a été rédigé à partir de la conférence introductive prononcée à l’occasion des 21^e *Rencontres internationales de la gestion publique* qui se sont tenues le 13 octobre 2022, sur le thème « Le fonctionnaire, figure centrale de l’action publique ? ». Il s’agissait alors de mettre en perspective historique les grandes thématiques abordées au fil des tables rondes. Le programme ainsi que les captations vidéo de l’événement sont accessibles à l’adresse suivante : <https://www.economie.gouv.fr/igpde-seminaires-conferences/rigp-2022>

obstacle au gouvernement direct de la volonté générale » (Rosanvallon, 1990, 51). C'est surtout avec la Révolution française que le terme devient d'usage plus courant. On craint le développement d'une sorte de nouvel « ordre » qui ferait obstacle à la démocratie. En 1793, Saint-Just prononce un discours sur le gouvernement qui visait, au nom du Comité de salut public, à avertir la Convention nationale d'une menace de confiscation de la République naissante par les bureaux, au risque de l'antirépublicanisme, dont témoignait, à ses yeux, l'accroissement du nombre des fonctionnaires. Il évoque alors les « 20 000 sots » qui, selon lui, « corrompent la République » :

« Les agents choisis sous l'ancien ministère, les partisans des royalistes, sont les complices nés des attentats contre la patrie. [...] il est possible que les ennemis de la France fassent occuper en trois mois tout votre gouvernement par des conjurés. Entre-t-il trois en place, ceux-ci en placent six ; et si dans ce moment on examinait avec sévérité les hommes qui administrent l'État, sur 30 000 qui sont employés, il en est peut-être fort peu à qui le peuple donnerait sa voix » (Saint-Just, 2004, 642).

Sans être totalement dans le stéréotype, on peut ici considérer que l'on se trouve devant une sorte d'idéaltype négatif : les observateurs de la fin du XVIII^e siècle voient la bureaucratie comme une évolution possible de l'appareil administratif en cours de développement, un risque politique auquel les gouvernants se doivent d'être attentifs.

Cela crée d'emblée une première ambiguïté pour les observateurs et analystes d'aujourd'hui, puisque depuis le premier tiers du XX^e siècle, ce sens initial n'a pas disparu, mais coexiste avec les approches wébériennes de la bureaucratie. Cette dernière est alors la manifestation d'un processus de rationalisation de l'État qui repose sur divers principes que l'on peut résumer, de façon un peu rapide, à l'affirmation de trois notions fondamentales : compétence, hiérarchie et réglementation (Weber, 1995). Du point de vue des fonctionnaires, cela implique un processus de recrutement sur la base des compétences et non de l'hérédité ou de la fidélité politique, par exemple ; cela signifie que leurs activités reposent sur une nécessaire division du travail verticale où l'obéissance hiérarchique est fondamentale ; enfin, cela suppose que le travail des fonctionnaires repose sur des règles formelles, dont la maîtrise est considérée comme une compétence indispensable. Pour que ces principes s'appliquent, l'émergence et le développement d'une administration dé-patrimonialisée sont indispensables. C'est une caractéristique fondamentale

de l'État contemporain pour Weber qui, dans ses célèbres conférences sur le savant et le politique, insiste sur le fait qu'il a « *entièrement réussi à "couper" la direction administrative, les fonctionnaires et les travailleurs de l'administration des moyens de gestion* » (Weber, 2002, 133). Dans cette perspective descriptive et analytique, le fonctionnaire est donc bien au cœur de la bureaucratie. L'un et l'autre sont totalement indissociables. Or, cette lecture n'est pas sans lien avec une vision bien plus stéréotypique de la bureaucratie.

Fainéantise, paperasse et incompétence

En France, dès le XIX^e siècle, la définition de la bureaucratie a évolué vers un sens plus péjoratif qui n'est pas étranger à l'interprétation wébérienne : la dé-patrimonialisation conduirait à la fainéantise ; l'obéissance hiérarchique relèverait de la servitude politique et découragerait tout esprit d'initiative ; les règles communes et la neutralité relèveraient de l'indifférence et de la paperasse...

Dans le *Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle* publié par Pierre Larousse, la bureaucratie est ainsi devenue une « *manie d'écrivasser* », une tendance à compliquer par des « *formalités* » et des « *paperasseries* » inutiles, mais aussi une façon de donner du travail à « *une armée de bureaucrates* ». Ainsi, pour Larousse, l'habileté d'un homme politique consiste à « *ne faire des réformes qu'autant qu'elles nécessitent la création de nouveaux bureaux* » qui permettraient ainsi de « *récompenser les serviteurs dévoués* » (Larousse, 1867, 1421). On en voit les persistances jusqu'à nos jours. On pourrait citer « *l'administration administrante* » qui a fait office de slogan pendant la dernière campagne présidentielle (Ruiz, 2021b). Mais on peut aussi prendre un exemple très récent avec la publication, le 11 octobre 2022, d'un article consacré à la faible attractivité des « *prépa talents* » dans *Le Monde*. Un responsable de l'une de ces formations racontait ainsi : « *Un jeune me disait "Si je vais dans l'administration, je ne vais rien gagner, avoir un chef absurde, avoir peu de marge de manœuvre..."* » (Gourdon, 2022). Ici encore, les fonctionnaires sont bien au cœur de la bureaucratie, mais cette fois dans une perspective qui ne se veut ni descriptive ni analytique, mais plutôt dans une logique de repoussoir.

L'évolution du sens du mot « bureaucratie » s'est ainsi accompagnée de l'apparition d'un autre concept, toujours dans le dernier quart du XIX^e siècle : celui de « fonctionnarisme ». Le terme renvoyant à la fois à la trop grande propension des jeunes à vouloir devenir fonctionnaires... et à la croissance considérée trop importante de leur

nombre. On ne saurait développer ici les soubassements politiques très divers de cette dénonciation séculaire (Ruiz, 2017). Relevons toutefois que, du point de vue du rapport à la bureaucratie, cette dénonciation n'était pas sans contradiction. Au milieu des années 1880 par exemple, on dénonce la bureaucratie-stéréotype, les formalités et la paperasse trop nombreuse... mais en considérant en même temps le « fonctionnarisme » comme un fléau social, un « parasitisme » lié au « népotisme » et au « favoritisme ». Ce que l'on réclamait, finalement, c'était plus de bureaucratie-idéaltype ; moins de favoritisme et de népotisme, plus de compétence, de sélection, de neutralité, etc.

La pensée de l'économiste libéral Paul Leroy-Beaulieu est, à ce titre, très intéressante. Dans l'édition de 1900 de *L'État moderne et ses fonctions*, il compare l'État et les sociétés anonymes pour affirmer que « dans les mains de bons directeurs », la bureaucratie des grandes entreprises est « beaucoup plus souple et beaucoup plus efficace que celle de l'État ». La bureaucratie n'est donc pas un problème « en soi ». Il considère d'ailleurs qu'elle est indispensable :

« On peut médire de la bureaucratie : il n'en est pas moins vrai qu'elle est indispensable, et qu'il faut avoir l'esprit bien étourdi pour réclamer à la fois, comme le font tant de gens, l'extension des attributions de l'État et la suppression ou la réduction de la bureaucratie » (Leroy-Beaulieu, 1900, 80).

Selon lui, c'est l'inefficacité de l'État qui constitue le principal problème. Ce serait le fruit de deux constantes, l'instabilité des personnels et leur mode de recrutement, toutes deux liées aux relations entre administration et politique. D'abord parce qu'il considérait que le recrutement relevait essentiellement du favoritisme politique, mais aussi parce qu'il écrit au terme d'un siècle où chaque changement de régime a conduit à des vagues d'épuration (Rosanvallon, 1990, 75-80). Cela amenait l'économiste à considérer que, pour améliorer l'efficacité de l'État, il eût fallu que : « le fonctionnaire [fût] considéré comme le propriétaire de sa fonction ».

Le fonctionnaire-citoyen et le contractuel-mobile

Or, qu'il s'agisse de stéréotype ou d'idéaltype, la question du mode de recrutement et celle de la stabilité du personnel administratif se trouvent au cœur des analyses et des débats sur la bureaucratie

depuis au moins la fin du XIX^e siècle. On peut notamment l'observer dans la lente maturation de la logique statutaire en France.

Le statut comme « mise au pas »

Lorsque l'on évoque le statut de la fonction publique en France, en dehors des travaux des spécialistes, on fait généralement commencer son histoire en 1946, voire parfois en 1983. Or, cette dernière est plus ancienne : le resituer dans la longue durée permet de mieux mettre en perspective les transformations les plus récentes.

Il faut ainsi citer l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, portant fixation du budget des dépenses et des recettes pour l'exercice en cours :

« Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté ».

C'est le premier acte législatif s'appliquant à l'intégralité des agents de l'État et il fait suite à un scandale politique, « l'Affaire des fiches » (un recueil d'information sur les opinions anti-républicaines dans l'armée), qui conduisit à une intensification des débats relatifs aux droits et devoirs des fonctionnaires, et à la question de leur statut. Cet article est longtemps resté une garantie fondamentale de la fonction publique (Thuillier, 1975) ; il fut surtout la seule réalisation en la matière jusqu'aux années 1940.

Cela peut parfois surprendre, mais les agents de l'État furent eux-mêmes d'abord hostiles à l'idée d'un statut. Jeanne Siwek-Pouydesseau l'a bien expliqué : les fonctionnaires voulaient se syndiquer, et en particulier s'affilier à la CGT, alors syndicat révolutionnaire, et bénéficier du droit de grève et des moyens de lutter contre un État considéré comme un patron comme un autre. La hiérarchie administrative, les politiques comme les juristes impliqués dans ces débats considéraient en revanche le statut comme une façon d'accorder des garanties contre les décisions arbitraires en évitant justement d'accorder aux agents tous droits syndicaux (Siwek-Pouydesseau, 1989, 233). Même pour certains des analystes les plus favorables aux fonctionnaires, tels Georges Demartial, Léon Duguit, Maxime Leroy, mais aussi Émile Durkheim, il n'était alors pas concevable que des serveurs de l'État puissent faire grève.

Les rapports de force firent qu'aucun projet de statut ne put vraiment aboutir... jusqu'à l'avènement du régime de Vichy. Car il y eut en effet un « statut avant le statut », dont l'histoire est bien connue grâce aux travaux de Marc Olivier Baruch (1997). Sa construction releva d'une double logique. En premier lieu, un travail de codification de la jurisprudence ; en second lieu, une mise au pas des fonctionnaires. Ceux-ci étaient en effet considérés comme les responsables de la décadence de la France qui avait inexorablement conduit à la défaite. Comme l'écrivit, dès 1941, Maurice Duverger, « le régime de la fonction publique institué par le régime de Vichy doit être compris [comme] un moyen d'action politique ».

« Le nouveau régime politique est d'abord un régime autoritaire : ainsi les premières réformes administratives ont-elles tendu à restaurer l'autorité de l'État sur ses fonctionnaires » (Duverger, 1941, 278).

Tranchant des débats qui avaient animé juristes, hommes politiques et syndicalistes depuis des décennies, le régime interdit les syndicats et le droit de grève ; distingua les « employés » (destinés à être considérés comme des salariés du secteur privé) des « fonctionnaires » (bénéficiant de garanties de carrière) ; élaborait un mode de rémunération appelé « traitement familial » qui visait à mettre fin à l'idée selon laquelle un « travail égal » supposait un « salaire égal » et fondait le niveau de rémunération sur le nombre d'enfants. Représentatif des obsessions du régime, ce statut était, en outre, un statut d'exclusion : des Juifs d'abord, mais aussi des francs-maçons, des naturalisés, etc. Pour autant, à l'exception notable de ces exclusions de personnes considérées comme « indésirables » par l'État français, le statut ne fut jamais réellement appliqué. Il fut, en outre, annulé par l'ordonnance relative au rétablissement de la légalité républicaine promulguée en août 1944 par le Gouvernement provisoire de la République française.

Le « fonctionnaire-citoyen »

C'est une autre forme de reprise en main qui fut mise en œuvre à la Libération. Les compromissions de l'administration avec l'occupant conduisirent à une forte volonté politique de « refondation ». À ce titre, la description de la situation que proposait Paul Vienney, ancien résistant et avocat communiste, est édifiante :

« 80 % des diplomates ont accepté de seconder la collaboration vichyssoise, [...] 90 % des préfets ont mis leurs services à la disposition de

l'occupant, [...] la totalité moins un des magistrats a prêté serment de fidélité à la personne du "chef de l'État" et [...] huit déportés sur dix ont été préalablement arrêtés par la police française. [...] [S]i les rouages de l'État se sont ainsi rouillés, paralysés au point de nous conduire à la catastrophe de 1940, si les grandes administrations publiques se sont vautrées sans gloire dans la collaboration avec l'ennemi, c'est que cette carence générale a trouvé un milieu favorable dans les imperfections de l'appareil d'État. Il ne suffit donc pas de changer les hommes. Il faut modifier les méthodes et renouveler les traditions. Il faut rénover les institutions elles-mêmes et réviser leur fonctionnement et leur structure » (Vienney, 1946).

Un des fondements de cette refondation voulue par toutes les tendances politiques, même s'il pouvait y avoir des débats sur les moyens à mobiliser, fut le statut de la fonction publique de 1946. Le projet de statut – qui, contrairement à une idée reçue tenace, ne figurait pas au programme du Conseil national de la Résistance – fut élaboré sous la houlette du ministre communiste Maurice Thorez et rédigé en grande partie par le syndicaliste CGT Jacques Pruja. Il fut largement amendé du fait des exigences des démocrates chrétiens du MRP et de la CFTC d'un côté, et des observations de Roger Grégoire, le premier directeur de la Fonction publique de l'autre. C'est un député MRP, Yves Fagon, qui fit voter, à l'unanimité, le texte qui devint la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires (Siwek-Pouydesseau, 1995 ; Chevallier, 1996).

Cette liste de noms de personnes et d'organisations aux orientations politiques et syndicales différentes permet de souligner à quel point le statut de 1946 fut l'objet d'un large compromis qui, à mon sens, explique sa relative longévité. Comme l'ont noté Gerard Aschieri et Anicet Le Pors, il s'agit d'une véritable rupture avec les décennies précédentes : on abandonnait la logique autoritaire pour faire du fonctionnaire non pas un « sujet », mais un « citoyen responsable de l'exécution du service public » (Aschieri, et Le Pors, 2015). Cela implique que, contrairement aux dénonciations péremptives (dans Pochard, 2021, par exemple), le statut ne se résume pas à une « garantie de l'emploi à vie », mais à un subtil équilibre entre des droits et des obligations.

Les tentations de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre ont bien sûr toujours été présentes. Les réformes du statut en 1959 et 1983 en ont témoigné, mais, en réalité, le cœur de l'équilibre a toujours été maintenu. D'un côté, droit

syndical, « protection fonctionnelle » ou encore interdiction de faire figurer opinions politiques, philosophiques ou religieuses des fonctionnaires dans leur dossier... autant de protections présentes en 1946 qui existent encore dans le statut aujourd'hui. De l'autre, interdiction de cumul, obligation de discrétion et d'obéissance hiérarchique, responsabilité de la bonne marche des services... autant d'obligations qui existent encore de nos jours.

Cette notion d'équilibre est d'autant plus saisissante lorsque l'on s'intéresse à deux dispositions fondamentales du statut. L'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 dispose ainsi que « *le grade est distinct de l'emploi* ». C'est cette distinction qui offre aux agents des garanties de carrière et à leurs employeurs une réelle souplesse dans leur affectation. « *Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. [...] en cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient* ». Cette disposition prend tout son sens si on la met en regard de l'article 28 de la loi du 13 juillet 1983 qui dispose que, 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* ».

Les fonctionnaires, titulaires 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 le point de vue de leurs chefs ou l'idéologie de leurs ministres. Il s'agit d'assurer la continuité de l'État et des missions de service public. La garantie d'emploi est donc aussi au service des publics : elle permet de disposer d'agents publics dont la loyauté doit, en dernier ressort, aller à l'intérêt général.

Le « contractuel-mobile »

À ce titre, les mutations les plus récentes ne peuvent qu'interroger. On peut en effet se demander si, finalement, l'édification de la figure du « fonctionnaire-citoyen » en une sorte d'idéaltype n'a pas constitué une parenthèse dans l'histoire

longue de la fonction publique française. Quelques signaux semblent aller dans un tel sens.

En premier lieu, comme les travaux d'Aurélié Peyrin (2017) ont permis de l'établir, l'idée selon laquelle la norme de recrutement dans la fonction publique devrait être celle du statut a beaucoup reculé. La sociologue a montré qu'en 2014, seul 1 nouvel agent sur 6 était statutaire, avec une majorité des embauches faites en CDD. Il y a cinq ans, elle affirmait que plus rien n'empêchait la marginalisation du statut dans les services. Le temps semble lui avoir donné raison puisque l'un des objectifs explicites de la loi de transformation de la fonction publique (TFP) de 2019 était d'élargir le plus possible le recours aux contractuels pour les emplois permanents (Vie publique, 2021). De fait, il n'existe plus, aujourd'hui, d'obstacle formel à une augmentation considérable de leur nombre comme de leur proportion. Les dernières statistiques disponibles, publiées par la DGAFP, permettent d'illustrer une tendance de fond. Entre 2011 et 2020, le nombre des titulaires dans les trois versants de la fonction publique a stagné tandis que celui des contractuels a fortement augmenté... avant même que les effets de la loi TFP ne soient mesurables, la proportion de contractuels dans la fonction publique a dépassé les 20 % (DGAFP, 2022, 86).

Enfin, on le voit dans l'encouragement de plus en plus assumé aux parcours hybrides entre secteurs public et privé. Il ne s'agit pas seulement de favoriser les recrutements à l'extérieur de l'administration pour attirer des profils du privé vers le public en mobilisant le levier du troisième concours², mais d'inciter aux allers et retours. La réforme en cours de la haute fonction publique (Gally, 2022) suppose ainsi des temps de mobilité avant promotion, avec une incitation à ce que certains aient lieu hors de l'administration.

Mais cette idée d'allers et retours entre public et privé est plus largement répandue. En décembre 2021, dans un entretien donné aux étudiants de Sciences Po, son nouveau directeur, Mathias Vicherat, leur conseillait ainsi :

« Et d'ailleurs vous pouvez aussi, et c'est ce que je vous recommande parce que Sciences Po c'est sans doute la formation la plus interdisciplinaire de France [...], ce que je vous conseille, dans votre

2 Il s'agit d'une voie d'entrée alternative dans la fonction publique : les salariés du secteur privé, les acteurs du monde associatif ou les élus locaux peuvent passer le « troisième concours » (distinct du concours externe qui suppose l'obtention de certains diplômes ; et du concours interne qui implique plusieurs années de service public), sans conditions de diplôme s'ils justifient d'un certain nombre d'années d'expérience professionnelle.

vie professionnelle, si vous le pouvez, c'est de faire des allers-retours. Alors parfois c'est mal vu, on dit qu'on pantoufle, etc. Mais, la réalité c'est que, je pense que c'est assez riche de pouvoir aller dans différents univers professionnels et donc Sciences Po permet ça. Donc, vous pouvez commencer dans le privé, puis faire un passage dans le public puis retourner dans le privé, ou l'inverse, et je crois que ça fait la richesse d'une vie professionnelle. » (Sciences Po TV, 2021)

Et c'est effectivement de plus en plus courant. Or, si ces allers-retours offrent d'incontestables opportunités de carrières d'un point de vue individuel, la question des effets de ces nouvelles formes de mobilités sur le service de l'intérêt général mérite d'être posée. Des éléments de réponse commencent à être accessibles dans des travaux de sciences sociales. Citons en particulier Antoine Vauchez et Pierre France avec ce qu'ils ont appelé le « *grand brouillage* » entre sphère publique et intérêts privés autour de la facilitation des va-et-vient entre le monde politique, la haute administration, et la profession d'avocat d'affaires (France et Vauchez, 2017). Évoquons aussi Julie Gervais, Claire Lemercier et Willy Pelletier qui ont forgé la notion de « *noblesse managériale public-privé* » pour décrire ce qui semble constituer un nouvel idéaltype de carrière pour une partie des élites administratives qui exercent une influence non négligeable sur les politiques de remise en cause des services publics (Gervais, Lemercier, et Pelletier, 2021). Terminons avec quelques enquêtes journalistiques qui témoignent du fait que les « garde-fous » déontologiques n'ont pas toujours l'efficacité que l'on souhaiterait leur prêter pour la préservation de l'intérêt général sur les intérêts particuliers (Aron et Michel-Aguirre, 2022 ; Mediapart, 2022).

Dans tout ce qui précède, les termes « fonctionnaires » et « bureaucratie » sont utilisés en des termes très génériques et globalisants. Or, s'il y a bien une leçon à retenir des grands spécialistes de l'histoire de l'État et de l'administration, c'est que le singulier est une simplification commode, mais que cela reste une simplification (Baruch, 1997).

Pour comprendre la fonction publique, il est indispensable de sans cesse jouer sur les échelles et de multiplier les angles d'observation. Ceux-ci sont innombrables : on pourrait distinguer par secteurs ministériels, par versants de la fonction publique, poser la question des catégories hiérarchiques, des statuts d'emploi ou interroger la diversité sociale du recrutement... Pour achever cette contribution, il paraît intéressant de se concentrer sur une

question séculaire que le dernier rapport annuel de la DGAFP a permis de remettre sur le devant de la scène médiatique : la question de l'égalité professionnelle dans la fonction publique (DGAFP, 2022, 215-259).

La féminisation des administrations : la fonction publique miroir de la société ?

Revenir sur le lent processus de féminisation des administrations permet ainsi non seulement d'affiner l'analyse des représentations attachées à la figure du fonctionnaire, mais aussi de souligner quelques limites aux effets concrets de la logique statutaire.

Idéaltype masculin, stéréotype féminin

Affirmer que les femmes ont toujours travaillé relève désormais d'un lieu commun (Perrot, 1978 ; Schweitzer, 2002 ; Maruani et Meron, 2012). Mais si la fonction publique est un miroir de la société, force est de constater que, dans un premier temps de son histoire, l'image fut particulièrement grossière. En effet, pendant longtemps, quasiment jusqu'à la fin du XIX^e siècle, les femmes furent tout simplement exclues de l'administration française. En 1845, Vivien insiste ainsi sur le fait qu'elles n'étaient admises que dans l'administration des postes, où elles pouvaient éventuellement être directrices, mais à condition que ce soit dans les petits bureaux les moins rémunérateurs. En outre, il n'abordait cette question que dans un passage relatif aux bonnes mœurs, à l'honorabilité et à la moralité nécessaires à l'exercice des fonctions publiques. Il s'agit ici d'un simple reflet de la position qui était alors assignée aux femmes dans la société française. Rappelons l'article 1124 du Code civil de 1804 qui disposait que « *les personnes privées de droits sont les enfants mineurs, les femmes mariées, les criminels et les débiles mentaux* », et rappelons qu'il fallut attendre la réforme des régimes matrimoniaux au milieu des années 1960 pour qu'une femme puisse contracter, ouvrir un compte en banque, etc. sans l'autorisation de son époux (Viennot, 2020).

Pendant très longtemps, l'idéaltype du fonctionnaire compétent ne s'est donc accordé qu'au masculin. Le XIX^e siècle est à ce titre un temps de résistances très fortes à l'entrée des femmes dans les administrations de l'État. À tel point que c'est parfois même au nom de stéréotypes relatifs à la

bureaucratie que certains s'accommodaient de la féminisation des administrations. On peut, pour en prendre la mesure, citer Victor Turquan, ancien chef de la Statistique générale de la France (SGF, lointain ancêtre de l'Insee). En 1896, la proportion des femmes parmi les agents de l'État était évaluée à 18 %. C'était « *considérable* » pour Turquan, mais il affirmait ne « *voir que d'un bon œil la féminisation des bureaux de l'administration française* » puisqu'il n'y avait « *pas besoin de grande vigueur pour copier des lettres et classer des dossiers* » (Turquan, 1899).

Ceux qui allaient plus loin en défendant des positions féministes étaient tellement empreints des représentations de l'époque qu'ils insistaient sur le fait que laisser entrer les femmes dans la fonction publique relevait d'une politique humanitaire. Il s'agissait de les éloigner des lieux de perte morale qu'étaient les usines ; et il s'agissait de permettre aux veuves ou aux célibataires d'exercer une profession leur évitant la prostitution (Frank, 1894). Ce type de raisonnements justifiait de cantonner les femmes aux fonctions subalternes et temporaires les moins bien rémunérées. De telle sorte qu'à la fin du XIX^e siècle, 91 % des femmes employées par l'État recevaient un traitement inférieur à 1 000 francs annuels (Turquan, 1899), somme alors considérée comme inférieure d'un tiers à ce que l'on appellerait aujourd'hui un minimum vital.

Les stéréotypes de genre ont ensuite, et jusqu'à nos jours, largement affecté les secteurs administratifs dans lesquels les femmes ont progressivement été acceptées. En 1873, Paul Leroy-Beaulieu défendait ainsi leur recrutement dans la fonction publique : quitte à ce que les femmes travaillent, autant leur ouvrir les portes de l'administration. Il insistait alors sur l'Instruction publique en considérant qu'elles avaient « *d'instinct la connaissance de l'enfance* » et qu'elles disposaient de toutes les qualités requises pour s'occuper de « *ces jeunes et frêles âmes qui, si délicates elles-mêmes, réclament tant de délicatesse* ». Or, « *la femme* » était décrite comme « *faible* » et « *chétive* », la nature ayant « *confié à ses bras débiles le soin des jeunes générations* » (Leroy-Beaulieu, 1873).

De fait, c'est d'abord dans le secteur éducatif (les salles d'asile, devenues écoles maternelles), mais aussi comme inspectrices dans l'assistance publique (De Luca, 2002), suite au vote des lois sociales de la III^e République, sur la limitation du travail des enfants notamment, que les femmes commencèrent à entrer dans la fonction publique d'État. Dans les autres administrations, elles étaient principalement cantonnées aux postes d'auxiliaires.

Changement technique et féminisation

C'est une révolution technique qui conduisit, au début du XX^e siècle, à ce qui a pu être considéré comme une « *révolution féminine des bureaux* » (Thuillier, 1988). L'introduction de la machine à écrire puis de la mécanographie dans les administrations a considérablement transformé la question de la place des femmes dans les administrations.

Toujours sur la base de stéréotypes de genre, mais aussi du fait des représentations négatives associées à l'usage de ces machines, moins noble que celui de la plume et de l'acte d'écriture en général, on considéra que le travail de dactylographe revenait aux femmes. Le premier concours de « *dames dactylographes* » fut organisé au ministère du Commerce en 1901, avant de s'étendre à presque toutes les administrations à la veille de la Guerre. Ce mouvement ne fut pas propre à l'administration publique, qui reflète ici encore la société dans son ensemble : les travaux de Delphine Gardey ont montré que cette féminisation a aussi eu lieu dans l'industrie (chez Renault notamment), et l'on sait que les banques ont aussi très tôt employé des femmes dans les services administratifs (Gardey, 2004).

Ce fut, ici encore, le fruit d'une sorte de naturalisation de l'adaptation des femmes au travail administratif, goût du détail, esprit minutieux, obéissance et intelligence réceptive les dirigeant naturellement vers les métiers d'exécution (Thuillier, 1988, 32-33). De telle sorte que le grand combat des années 1920-1930 ne fut plus la question de l'accès aux emplois, mais bien celle des possibilités d'évolution de carrière et d'accès aux fonctions de direction et, bien sûr, celle de l'égalité de traitement. Le contexte était alors peu favorable : avec la crise économique, on accusa les femmes de faire de la concurrence déloyale aux hommes puisqu'elles étaient moins bien rémunérées ; avec la crainte d'une nouvelle guerre avec l'Allemagne, on s'inquiétait, en outre, d'une soi-disant fécondité inférieure des fonctionnaires (De Luca, 2010).

Les velléités d'exclusion de la fonction publique furent longtemps très fortes, sans qu'elles ne puissent vraiment être mises en œuvre. L'État français affirma sa volonté d'exclure les femmes des administrations sans réellement appliquer une telle politique. Entre 1941 et 1947, on peut estimer que la proportion de femmes est passée de 32 % à 36 % dans le total des effectifs civils, le double de la proportion que Victor Turquan jugeait considérable quatre décennies plus tôt. En réalité, leur place ne cessa jamais d'augmenter : les femmes représentaient 42 % des agents civils en 1976 ; leur

part grimpa, hors ministère de la Défense, à 56 % des effectifs de la fonction publique en 1998.

Les limites du statut

Dès lors, la grande question, des années 1950 à nos jours, n'a plus été celle de l'accès aux emplois, mais celle de l'égalité. Ce qui permet de revenir ici sur les limites du statut en la matière. Avec la Constitution de 1946, le peuple français avait proclamé que la loi garantissait, « à la femme, dans tous les domaines », des droits égaux à ceux de « l'homme » et que « la France » garantissait à « tous l'égal accès aux fonctions publiques ». Le statut des fonctionnaires de 1946 était moins extensif puisqu'il disposait qu'aucune distinction ne serait faite entre les sexes « sous réserve » de « dispositions spéciales ». La réforme du statut en 1959 enfonça le clou : il était possible de déroger à l'égalité par des « mesures exceptionnelles prévues dans les statuts particuliers et commandées par la nature des fonctions ». Florence Descamps a bien montré les effets de ces possibilités offertes à l'État employeur, et en particulier au ministère des Finances : un « plafond de plomb » s'imposa aux femmes, certains postes leur restant fermés jusque dans les années 1970 (Descamps, 2013).

On voit ici, à travers un cas particulier, un élément fondamental qui gagne à être généralisé. Au début des années 1950, Gabriel Ardant, lui-même inspecteur des finances et ancien proche collaborateur de Pierre Mendès France, écrivait à propos du statut un commentaire d'une grande actualité :

« On dénonce volontiers la rigidité du statut des fonctionnaires comme une des grandes causes de la productivité insuffisante des Services publics. [...] on doit insister sur le fait suivant. Beaucoup de défauts que l'on peut relever sont le fait non de la loi, du règlement, du statut, mais de l'usage qui en est fait par les cadres à tous les échelons » (Ardant, 1953).

De fait, comme l'a montré Frédéric Edel dans une étude des instruments juridiques de l'égalité professionnelle, au fil des années 1980-1990, entre l'alternance socialiste, l'extension du statut et, surtout, la pression d'organisations internationales, de l'Organisation internationale du travail (OIT) à l'Union européenne, l'ensemble des limitations formelles à l'égalité ont disparu (Edel, 2013). Pour autant, toutes les études empiriques sur la question montrent qu'aujourd'hui encore les inégalités

entre les femmes et les hommes subsistent dans la fonction publique (Marry et al., 2017).

Il est néanmoins possible de se réjouir du fait que les inégalités et discriminations mesurées dans la fonction publique sont généralement considérées (en termes de rémunération notamment) comme moins importantes que dans le secteur privé. Si l'on considère toutefois que l'État et les collectivités publiques devraient être des employeurs exemplaires en la matière, force est de constater que la situation actuelle n'est pas satisfaisante (DGAFP, 2022, 215-259).

Conclusion

En 1954, quittant ses fonctions, le premier directeur de la fonction publique affirmait que « l'étude de la fonction publique présente un intérêt qui déborde largement le cadre administratif ; elle permet de dégager, d'un exemple précis, certains aspects généraux de la vie sociale contemporaine » (Grégoire, 2005, 342). Comment ne pas lui donner raison ? Dans le contexte actuel, marqué tant par le manque d'attractivité de certains secteurs de l'action publique que par une défiance croissante vis-à-vis de la très haute fonction publique, un autre texte de Roger Grégoire mérite une attention particulière.

En 1948, alors que venait de s'achever la refondation d'une fonction publique en trois actes (création de la direction de la fonction publique, de l'ENA et du corps des administrateurs civils ; statut des fonctionnaires ; création de la grille indiciaire), Roger Grégoire plaida pour que l'on cesse de parler sans cesse de « réforme de la fonction publique ». Le directeur de la fonction publique y voyait une conception « factice et sommaire » renvoyant à l'idée de « transformation radicale et brusque ». Il proposait de lui substituer la notion de « politique de la fonction publique », faite de « patience et de ténacité », et d'une « part notable de compromis », dont « le succès, comme toujours, est fonction de l'activité de ceux qui la mènent et de l'adhésion de ceux qu'elle touche » (Grégoire, 1948).

Au fil des décennies suivantes, la fonction publique n'eut de cesse d'être réformée, modernisée ou, plus récemment, transformée (Melleray, 2019), sans que cette proposition de son premier directeur ne soit toujours entendue. Peut-être le temps est-il venu de la méditer ?

Références bibliographiques

- Ardant, Gabriel (1953),**
Technique de l'État. De la productivité du secteur public. Paris : Presses universitaires de France.
- Aron, Matthieu, et Caroline Michel-Aguirre (2022),**
Les infiltrés. Comment les cabinets de conseil ont pris le contrôle de l'État. Paris : Allary éditions.
- Aschieri, Gérard, et Anicet Le Pors (2015),**
La fonction publique du XXI^e siècle. Ivry-sur-Seine : Éditions de l'Atelier.
<https://www.lgdj.fr/la-fonction-publique-du-xxie-siecle-9782708242982.html>.
- Baruch, Marc Olivier (1997),**
Servir l'État français : L'administration en France de 1940 à 1944. Pour une histoire du XX^e siècle. Paris : Fayard.
- Chevallier, Jacques (1996),**
« Le statut général des fonctionnaires de 1946 : un compromis durable ». *La revue administrative* 49 (janvier) : 7-21.
- De Luca, Virginie (2002),**
Aux origines de l'État-providence. Les inspecteurs de l'assistance publique et l'aide sociale à l'enfance (1820-1930). Paris : INED.
- De Luca, Virginie (2010),**
« Des liaisons avantageuses : l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française et les fonctionnaires (1890-1914) ». *Annales de démographie historique* n° 116 (2) : 255-280.
- Descamps, Florence (2013),**
« L'histoire des femmes cadres aux Finances entre 1939 et 1981 : un plafond de plomb ». *Revue française d'administration publique*, n° 145 (mai) : 39-63.
- DGAFP (2022),**
Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques de ressources humaines. Faits et chiffres : édition 2022. Paris : Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques.
https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2022/RA_2022.pdf.
- Duverger, Maurice (1941),**
« La situation des fonctionnaires depuis la Révolution de 1940 ». *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* LVII : 277-332 et 417-539.
- Edel, Frédéric (2013),**
« Les instruments juridiques de l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois publics : depuis le droit à l'égalité jusqu'aux politiques d'égalité ». *Revue française d'administration publique*, n° 145 : 109-135.
- France, Pierre, et Antoine Vauchez (2017),**
Sphère publique, intérêts privés : enquête sur un grand brouillage. Paris : Presses de Sciences Po.
- Frank, Louis (1894),**
Le grand catéchisme de la femme. Paris : Bibliothèque Gilon.
- Gally, Natacha (2022),**
« Le marché des hauts fonctionnaires. De l'ENA à l'INSP | Revue Esprit ». *Esprit*, juin, 105-113.
- Gardey, Delphine (2004),**
La Dactylographie et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau, 1890-1930. Histoire et société – Modernités. Paris : Belin.
- Gervais, Julie, Claire Lemercier, et Willy Pelletier (2021),**
La valeur du service public. Paris : La Découverte.
- Gourdon, Jessica (2022),**
« Les prépas "talents" pour attirer les futurs fonctionnaires ne font pas le plein ». *Le Monde*, 11 octobre.
- Grégoire, Roger (1948),**
« Les données d'une Politique de la Fonction publique ». *La revue administrative* 1(6) : 12-15.
- Grégoire, Roger (2005),**
La fonction publique [1^{re} éd. Armand Colin, 1954], préfaces de Louis Camu (1954), Serge Salon et Jean-Charles Savignac (2005). Bibliothèque Dalloz. Paris : Dalloz.
- Larousse, Pierre (1867),**
Grand dictionnaire universel du XIX^e siècle, tome 2 : B. Paris : Administration du grand dictionnaire universel.

- Leroy-Beaulieu, Paul (1873),**
Le travail des femmes au XIX^e siècle.
Paris : Charpentier et Cie.
- Leroy-Beaulieu, Paul (1900),**
L'État moderne et ses fonctions, 3^e édition revue et augmentée. Paris : Guillaumin.
- Marry, Catherine, et al. (2017),**
Le plafond de verre et l'État. La construction des inégalités de genre dans la fonction publique. Paris : Armand Colin.
- Maruani, Margaret, et Monique Meron (2012),**
Un siècle de travail des femmes en France, 1901-2011. Paris : La Découverte.
- Mediapart (2022),**
« Dossier. Public-privé : les liaisons dangereuses ». *Mediapart*.
<https://www.mediapart.fr/journal/france/dossier/public-privé-les-liaisons-dangereuses>.
- Melleray, Fabrice (2019),**
« La loi du 6 août 2019 fera-t-elle date ? », *AJDA*, n° 40 : 2372-2376.
- Perrot, Michelle (éd. 1978),**
« Travaux de femmes dans la France du XIX^e siècle ». *Le Mouvement social*, n° 105 : 1-202.
- Peyrin, Aurélie (2017),**
« Fonctionnaires en CDD ». *La vie des idées*, juin. <http://www.laviedesidees.fr/Fonctionnaires-en-CDD.html>.
- Pochard, Marcel (2021),**
Les 100 mots de la fonction publique.
Que sais-je ? Paris : Presses universitaires de France.
- Rosanvallon, Pierre (1990),**
L'État en France de 1789 à nos jours.
L'Univers historique. Paris : Le Seuil.
- Ruiz, Émilien (2017),**
« Des économies très politiques. Dénoncer le nombre des fonctionnaires en France aux XIX^e et XX^e siècles ». *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, n° 134 (avril) : 65-85.
- Ruiz, Émilien (2020),**
« Pour une approche comparée du "nombre des fonctionnaires" : propositions à partir du cas des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni ». *Histoire & mesure* XXXV (2) : 133-170.
- Ruiz, Émilien (2021a),**
Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX^e-XXI^e siècle).
L'épreuve de l'histoire. Paris : Fayard.
- Ruiz, Émilien (2021b),**
« Les coupes dans l'administration : un vieux débat qui ne suffit pas ». *The Conversation*.
<http://theconversation.com/les-coupes-dans-ladministration-un-vieux-debat-qui-ne-suffit-pas-170419>.
- Saint-Just, Antoine-Louis de (2004),**
« 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*, 628-645. Folio Histoire. Paris : Gallimard.
- Schweitzer, Sylvie (2002),**
Les femmes ont toujours travaillé. Une histoire du travail des femmes aux XIX^e et XX^e siècles.
Histoire. Paris : Odile Jacob.
- Sciences Po TV (réal. 2021),**
Le Grand Oral #2 : Mathias Vichérat.
<https://www.youtube.com/watch?v=TGLr5qcallQ>.
- Siwek-Pouydesseau, Jeanne (1989),**
Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide, 1848-1948.
Villeneuve-d'Ascq : Presses universitaires de Lille.
- Siwek-Pouydesseau, Jeanne (1995),**
« La genèse du statut de 1946 et de la grille indiciaire ». *La revue administrative* 48 (janvier) : 35-40.
- Thuillier, Guy (1975),**
« Pour une histoire de la notation administrative : La communication du dossier et l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 ». *La revue administrative* 28 (167) : 454-468.
- Thuillier, Guy (1988),**
Les femmes dans l'administration depuis 1900.
Politique d'aujourd'hui.
Paris : Presses universitaires de France.
- Turquan, Victor (1899),**
Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État, suivi d'une statistique des pensionnaires de l'État.
Paris : Au secrétariat de la Société d'économie sociale.

Vie publique (2021),

« Le recours aux contractuels élargi par la loi de transformation de la fonction publique ». *Vie publique*.
<https://www.vie-publique.fr/eclairage/271623-elargissement-recours-aux-contractuels-loi-6-aout-2019-fonction-publique>.

Vienney, Paul (1946),

« La Réforme de la Fonction publique ». *Servir la France. Revue mensuelle syndicale, économique, culturelle, juridique au service du Mouvement Ouvrier et de la Renaissance française*, n° 11 (février) : 28-30.

Viennot, Éliane (2020),

L'âge d'or de l'ordre masculin. La France, les femmes et le pouvoir 1804 – 1860. Paris : CNRS Éditions.

Weber, Max (1995),

Économie et société, t. 1 : *Les catégories de la sociologie*. Paris : Plon.

Weber, Max (2002),

Le savant et le politique. Coll. Bibliothèques. Paris : 10/18.