

---

Émilien RUIZ, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse de doctorat en histoire préparée sous la direction de Marc Olivier BARUCH, Paris, EHESS, 2013, 898 p. Accessible en ligne : <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00863780>

---

## ***Exposé de soutenance du 16 septembre 2013***

*(seul le prononcé fait foi)*

Thèse présentée pour l'obtention du doctorat en histoire, soutenue publiquement devant un jury composé de : **Marc Olivier BARUCH**, directeur d'études – EHESS (directeur de la thèse) ; **Philippe BEZES**, chargé de recherche au CNRS – CERSA, Université Paris II ; **Claire LEMERCIER**, directrice de recherche au CNRS – CSO, Sciences Po. (rapporteuse) ; **Frédéric MONIER**, professeur des universités – Université d'Avignon (rapporteur) ; **Paul-André ROSENTAL**, professeur des universités – Sciences Po. et INED ; **Béatrice TOUCHELAY**, professeure des universités – Université de Lille 3.

Monsieur le président,

Mesdames et Messieurs les membres du jury

La thèse que j'ai l'honneur et le plaisir de présenter devant vous aujourd'hui est intitulée « Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950) ». Je tiens en premier lieu à vous remercier de l'intérêt que vous avez bien voulu porter à ce travail, en acceptant de prendre part à ce jury et en me permettant de soutenir aujourd'hui cette thèse de doctorat. Je remercie également celles et ceux qui m'ont fait l'amitié de venir assister à cette soutenance.

### ***#1 Présentation de l'objet et problématique***

Cette recherche doctorale est née de ma confrontation à un paradoxe politique et à une contradiction statistique au milieu des années 2000.

Fin 2005, j'ai été recruté pour mener une étude commanditée par la Direction de l'administration générale du personnel et du budget (DAGPB) du ministère de la Santé et des Solidarités. Travaillant sur l'évolution des effectifs des ministères sociaux depuis les années 1950, je découvris simultanément :

- l'existence de plusieurs sources statistiques sur les effectifs de l'État ;
- et les déclarations du ministre de la fonction publique alors en exercice, qui portaient à la fois sur l'incapacité de l'État à connaître ses propres effectifs et sur la certitude que leur trop grand nombre nécessitait une politique de réduction.

Ensuite, devenant plus familier des travaux de l'INSEE sur le nombre des agents de l'État entre les années 1950 et 2000, je constatais que le premier recensement sur la question datait de 1949 et portait sur les effectifs en 1947. L'organisme statistique insistait alors fortement sur le caractère totalement inédit de l'initiative, mais il proposait une rétrospective remontant jusqu'en

1914 à partir de ce qu'il nommait des « recensements précédents ». Dans le même temps, il ne tenait pas compte d'initiatives de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

En résumé : d'un côté, l'État compterait trop de fonctionnaires, de l'autre, il ne saurait pas lui-même les compter, tout en produisant ou en faisant produire, plus ou moins régulièrement, des statistiques sur la question.

Dès lors, mon objectif fut de relever le défi d'une histoire de l'administration qui prenne au sérieux la question du nombre des fonctionnaires. Par « prendre au sérieux », j'entends qu'il s'agissait pour moi non seulement de proposer une analyse de la construction sociale de l'objet « nombre des fonctionnaires » mais aussi de considérer que les chiffres produits par les contemporains sur les effectifs de l'État méritaient d'être pris en considération.

Partant de là, ce que je propose de nommer une « histoire de l'État par ses effectifs » consiste en une analyse des modalités possibles des interactions entre des chiffres composant le nombre (réel ou perçu) des fonctionnaires, des politiques visant à agir sur le volume de la fonction publique, et des concepts, discours et représentations (politiques, administratifs ou savants) concernant l'État en général et les fonctionnaires en particulier.

En d'autres termes, il s'agit d'analyser simultanément le processus de fabrication du nombre des fonctionnaires, son usage par les contemporains et l'élaboration d'une politique de la fonction publique. Ainsi pensée, une histoire de l'État par ses effectifs doit permettre, d'une part d'interroger la pertinence d'une application de la notion de "gouvernement par les nombre" à la question des effectifs de l'État ; d'autre part de proposer une relecture du processus de développement administratif et de sa perception par les contemporains au prisme de l'évolution du nombre des serviteurs de l'État.

## ***#2 Stratégie de recherche, construction du corpus et structure du manuscrit***

J'ai choisi de prendre la seconde moitié des années 1940 comme point d'arrivée de mon histoire de l'État par ses effectifs et comme point de départ d'une enquête historique visant à remonter aussi loin que possible le fil de la question des effectifs de l'État.

C'est en effet au terme de cette période que le premier recensement fut réalisé par l'INSEE tandis qu'en 1945 était créée la direction de la Fonction publique, aujourd'hui connue sous l'acronyme DGAFP. Il s'agissait alors de la première direction dont les attributions concernaient exclusivement la coordination et l'étude (y compris statistique) des questions relevant de la politique de la fonction publique. Cette démarche, que l'on pourrait qualifier de généalogique, visait à tirer parti des transformations historiographiques à l'œuvre dans le passage du modèle de la démographie historique à celle de l'histoire des populations. En somme, il fallait me départir d'emblée de l'évidence d'une nécessaire comptabilisation des agents de l'État par recensement administratif. De plus, il s'agissait de me placer en amont des travaux existant sur la production et l'usage administratif de chiffres sur les effectifs et les traitements à partir des années 1960, période de l'apparition de ce que Philippe Bezes a appelé le « souci de soi de l'État ». En adoptant un raisonnement en termes « d'instrumentation de l'action publique », mon objectif était de prendre pour objet une période pour laquelle, en première lecture, il ne semblait pas exister de savoir constitué et institutionnalisé sur le nombre des fonctionnaires, tandis que la fonction publique elle-même n'était pas encore caractérisée par l'unité que lui a conféré le statut général adopté en 1946. De ce point de vue mon objectif était

de comprendre, d'une part les conditions de possibilité d'une mesure d'État du volume de la fonction publique et, d'autre part, de questionner la possibilité d'une action publique sans instruments.

Ce parti-pris m'a conduit à remonter jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, entre les premiers tableaux statistiques publiés par Vivien dans ses *Études administratives* en 1845, les premières demandes parlementaires concernant une statistique globale des personnels de l'État en 1849 et la loi de 1853 sur les pensions civiles devant s'appliquer à tous les « fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État ».

Construire mon objet comme le fruit du croisement des trois approches simultanées évoquées précédemment m'a obligé à construire trois corpus documentaires spécifiques.

Le premier correspondait au travail d'identification des sources statistiques et d'examen du travail concret de fabrication d'une statistique des effectifs de l'État. Cette histoire concrète de l'abstraction « nombre des fonctionnaires » inspirée des travaux de Jean-Claude Perrot repose sur trois types de documents : les archives du fonds statistiques et études économiques conservées au CAEF de Savigny-le-Temple ; les publications périodiques émanant d'organismes officiels de statistique (SGF, CSS, INSEE) et de sociétés savante (SSP) et enfin les traités ou recueils publiés par des statisticiens à titre individuel.

L'histoire intellectuelle de la statistique des fonctionnaires que permettait d'élaborer ce premier corpus devait être contextualisée, au sens fort du terme, par une histoire politique de l'administration qui permette de penser ensemble élaboration des statistiques et construction d'une politique de la fonction publique. Le second corpus documentaire mobilisé à cet effet a été construit à partir des archives de la direction du Budget et de sa sous-direction PCM conservées au CAEF, de celle du secrétariat à la présidence du Conseil (sous-série F60 au CARAN) et de la direction de la Fonction publique au CAC de Fontainebleau. Complétée par la documentation parlementaire à travers les journaux officiels et les recueils juridiques (Dalloz et Duvergier principalement), ce corpus m'a permis d'étudier les politiques concernant la fonction publique (principalement son volume, mais aussi les questions de statut, de traitement et, dans une moindre mesure, de pensions) et de prendre en considération les conditions politiques dans lesquelles des travaux statistiques ont été, ou non, mis en œuvre.

Centrées sur les pratiques, politiques, administratives et statisticiennes, ces deux premières approches ont été complétées par une analyse des transformations des pensées juridique, politique et économique de l'État à l'aune de l'évolution perçue de ses effectifs. Il s'agissait ici de confronter les deux premiers corpus au cadre conceptuel dans lequel statistiques et politiques furent élaborées. J'ai choisi de prendre la question de la variété et de l'évolution des significations de la notion de fonctionnaires comme principal point d'entrée. Outre les deux premiers corpus, ce travail a été réalisé à travers une attention particulière accordée à la doctrine juridique, aux travaux d'économie politique, de science administrative et de théorie politique à travers des publications sous forme de traités, thèses et revues spécialisées. Le tout a été complété par le dépouillement systématique de revues généralistes et par un recours ciblé à la presse quotidienne.

Ces trois corpus documentaires permettaient, enfin, d'étudier la circulation ou non-circulation des chiffres produits et des argumentations statistiques concernant les fonctionnaires au sein

des milieux statisticiens, politiques, administratifs et savants, ainsi que dans le débat public plus général.

Au terme de l'exploitation croisée de cet ensemble documentaire original associé à un recours important à l'historiographie existante, j'ai donc rédigé la thèse de doctorat que je présente devant vous aujourd'hui. Celle-ci est composée de 6 longs chapitres, distribués en deux parties, le tout selon un plan chronologique, qui m'a semblé s'imposer de lui-même compte tenu de l'amplitude de la période étudiée.

La première partie, intitulée « L'État saisi par ses effectifs », expose le processus d'invention d'une statistique des fonctionnaires dans le temps long d'une double interrogation politique et statistique sur la question du nombre des agents de l'État. Cette période, des années 1840 à la fin des années 1930 est celle de la lente maturation d'un savoir statistique sur l'État construit à ses marges, souvent contre lui, et largement désynchronisé des politiques visant à agir sur la fonction publique, qu'elle soit ou non désignée comme telle.

La seconde partie, intitulée « Vers l'État réflexif », est consacrée à l'analyse du processus d'étatisation de la statistique des fonctionnaires dans les années 1940 dans le contexte d'une intensification de l'attention politico-administrative accordée aux agents de l'État, celle-ci dépassant la seule question de la réduction de leur nombre. Sans parler d'une véritable synchronisation, on peut parler, pour cette période, d'un véritable rapprochement des temporalités du travail statistique et des besoins politico-administratifs, principalement issu d'une accélération des productions administratives de chiffres sur la fonction publique.

### ***#3 Principaux résultats, apports significatifs***

Il s'agit là de l'un des principaux résultats de ma recherche et de la première série de conclusions parmi les trois sur lesquelles je souhaite revenir ici.

#### ➤ Processus de quantification : du savoir sur l'État au savoir d'État ?

Cette thèse donne en effet à voir les modalités du processus d'institutionnalisation d'un savoir statistique sur le nombre des fonctionnaires à travers la transformation d'un savoir sur l'État, construit à ses marges, en une « intelligence réflexive de l'État », produite par l'administration. Plus précisément, elle nous permet d'abord de répondre, au moins partiellement, à la question suivante : pourquoi compte-t-on les fonctionnaires ?

D'un point de vue général, on peut considérer, avec Alain Desrosières, que la production de chiffres répond à deux finalités de la statistique : celle d'être un outil de gouvernement ou d'aide à la décision et celle d'être un outil de preuve dans le cadre d'une argumentation, qu'elle soit politique ou scientifique. L'étude du cas précis de la statistique des fonctionnaires, permet toutefois d'ajouter une troisième finalité qui, le plus souvent, prend le pas sur les deux autres : celle de la légitimation.

Tout au long de la période, les promoteurs – individus ou institutions – d'une quantification systématique du nombre des fonctionnaires basée sur le recensement des effectifs réels s'inscrivaient dans une entreprise de légitimation, d'abord professionnelle, ensuite institutionnelle.

L'invention d'une « statistique des fonctionnaires », désignée comme telle par les contemporains au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle correspond ainsi à une entreprise de légitimation

professionnelle initiée par un groupe de statisticiens bien décidés à faire de la statistique administrative un instrument de gouvernement. Ils se positionnaient ainsi en éclaireurs de l'action publique et s'ils focalisèrent une partie de leur argumentation sur le nombre des fonctionnaires, c'est parce qu'il se trouvait à la croisée de leurs engagements antiétatistes, natalistes et de leur implication dans des réseaux de réformateurs sociaux, alors que la question du « fonctionnarisme », de la « dépopulation » puis du syndicalisme des fonctionnaires attirait toutes les attentions.

Près d'un demi-siècle plus tard, la réalisation du premier recensement des fonctionnaires correspondait quant à elle à une double entreprise de légitimation institutionnelle :

- D'un appareil statistique fragilisé au sein de l'État du fait de ses activités (réelles ou supposées) pendant l'occupation
- D'une direction de la Fonction publique à peine créée et d'emblée en concurrence avec le ministère des Finances qui avait disposé jusque-là d'un monopole quasi-total sur ces questions.

Outre le pourquoi, l'analyse du processus de quantification des agents de l'État offre un certain nombre d'éléments de réponse au comment compte-t-on les fonctionnaires ? Le militantisme des statisticiens pour la réalisation d'un recensement des fonctionnaires par bulletins individuels participait de l'entreprise de légitimation professionnelle sur la base d'une rhétorique de la vérité des chiffres, de l'exactitude des résultats statistique qui, au terme de l'enquête, ne semble pas avoir joué de véritable rôle dans la réussite de l'entreprise.

Ainsi, tant au tournant du siècle que dans les années 1940, ce furent moins les arguments de la fiabilité d'une mesure par recensement opposés aux incertitudes des états budgétaires du ministère des Finances que la question du coût matériel et financier de telles opérations qui présidèrent à la réalisation ou non de recensements. Ici c'est l'histoire des techniques qui nous fournit une importante clé de compréhension : l'invention de la machine à calculer Hollerith puis du classi-compteur-imprimeur March et enfin la généralisation du recours à la mécanographie expliquent bien plus la réalisation des recensements qu'un éventuel accroissement de la volonté de savoir politico-administrative.

#### ➤ Usages et non-usages des statistiques sur les fonctionnaires

Ce point m'amène à la seconde série de conclusions qu'il me semble nécessaire de reprendre ici. Elle concerne la question des usages et non-usages des statistiques produites sur les fonctionnaires. Pour chacune des configurations, on peut distinguer différentes motivations et modalités.

Concernant celles du non-recours aux statistiques produites d'abord :

- Une première configuration correspond tout simplement à l'absence de besoin de chiffres sur les fonctionnaires

Tout au long de la période étudiée, mais surtout dans la première partie de la thèse, la certitude selon laquelle le nombre des fonctionnaires était trop élevé s'imposait sans que l'énonciation de chiffres ne soit véritablement nécessaire. Cette certitude communément admise reposait en effet sur des conceptions politiques et non sur des statistiques. L'unanimité cachait d'ailleurs l'absence total d'accord sur ce qui était réellement dénoncé : pour le dire rapidement, les

créatures d'un régime précédent pour les adeptes d'un nouveau régime et celles du régime nouveau pour les nostalgiques du précédent... De ce point de vue, sur la longue durée, la dimension budgétaire de la question du nombre des fonctionnaires apparaît souvent secondaire.

- Une autre configuration correspond à l'absence de besoin de chiffres fiables, au sens que les statisticiens contemporains accordaient à ce terme

Selon les périodes, on peut considérer que cela s'explique par la volonté d'entretien d'une certaine opacité (tel le régime de Vichy multipliant les créations de postes en assurant faire le contraire) ou, plus souvent, par une divergence de temporalités statistique et politique, entre le temps long d'une quantification des effectifs par recensement et l'urgence des politiques de redressement financier (telles qu'elles furent menées dans l'entre-deux-guerres et après la Seconde Guerre mondiale).

Dans ce cas précis, on assiste à ce que l'on pourrait appeler l'élaboration d'une « action publique sans instruments ». La situation observe néanmoins une véritable inflexion dans les années 1940 car dénombrement et recensement sont désormais le fruit d'une véritable volonté de savoir gouvernementale et administrative, ouvrant ainsi un champ des possible dont se saisiraient les décideurs des années 1950 et 1960.

En outre, ces constats amènent à réviser ce qui est presque devenu un lieu commun depuis les années 1990-2000 : les statistiques, productrices de vérités naturalisant les objets mesurés, inventeraient les problèmes sociaux qui ne lui préexisteraient pas. Ce qui est intéressant avec le nombre des fonctionnaires, c'est qu'on assiste souvent à la situation inverse :

- la dénonciation du fonctionnarisme au XIX<sup>e</sup> siècle préexiste à toute mesure statistique du phénomène ;
- la création de la « politique de la fonction publique » dans les années 1940 s'accompagne de tentatives de mesures statistiques de la population concernée dont les résultats arrivent systématiquement après la définition politique (imprécise qui plus est) de l'objet de l'intervention.

La production puis, surtout, la publicisation de ces chiffres ne fut toutefois pas sans effet. L'analyse des travaux juridiques, notamment, laisse entrevoir un certain nombre de mutations directement liées à la perception de l'évolution du nombre des agents de l'État.

Ici les résultats de la thèse amènent à prendre en considération la plasticité des usages politiques de la statistique. S'il ne fait aucun doute que les instruments d'action publique ne doivent pas être considérés comme intrinsèquement neutres, il est important de considérer que les objectifs dont ils sont porteurs ne sont pas immuables. Ainsi l'exemple des productions de Victor Turquan au tournant du siècle sont très révélatrices : produite par un statisticien pour des raisons certes professionnelles (réaffirmation de son expertise professionnelle dans un moment difficile de sa carrière) mais surtout politique (affirmation d'un antiétatisme libéral par la mesure du « fonctionnarisme »), elle put faire l'objet d'usages totalement opposés. Ainsi, le juriste Henry Nézard faisant explicitement référence aux chiffres produits par Turquan pour affirmer le caractère non seulement inévitable mais souhaitable de l'extension des attributions de l'État et, de là, de l'augmentation du nombre des fonctionnaires.

- Relire le processus de développement administratif à l'aune de l'évolution des effectifs

C'est ce qui m'amène au dernier résultat important de cette recherche. La focalisation sur le nombre des fonctionnaires et sa perception par les contemporains permet une relecture à deux niveaux du processus de développement administratif du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle au milieu du XX<sup>e</sup> siècle.

- D'abord concernant les modalités du développement de l'État

Pour le dire très vite : l'évolution des effectifs telle qu'elle est présentée par les contemporains donne à voir une croissance principalement due à l'extension progressive des attributions de l'État et non à la multiplication des services existants.

- Ensuite concernant le rapport des contemporains au développement de l'État

Au-delà de la permanence des discours antiétatiques, retracer la perception de l'évolution des effectifs par les contemporains permet d'observer une acceptation graduelle de l'extension des attributions de l'État. On le voit notamment dans le changement des années de références mobilisées par les discours appelant à un retour à la situation de telle ou telle période (avant 1870 pour dénoncer la République, puis avant 1914 pour contester l'étatisme de la Grande Guerre. On pourrait tirer le fil jusqu'à nous : la mise en place de la politique du non remplacement d'un départ en retraite sur deux en 2007 s'accompagna d'une rhétorique du retour à la situation du début des années 1990).

#### ***#4 Conclusions / Perspectives***

Les approfondissements possibles et les pistes de recherches ouvertes par cette recherche sont nombreux et je conclurai cet exposé en me tenant à l'une de celles qui me semblent les plus centrales.

À travers l'analyse simultanée des conditions de production, d'usage ou de non-usage des statistiques, il me semble avoir montré à quel point le caractère immuable de certaines dénonciations du type « trop de fonctionnaires mal payés » cachait de profondes divergences quant aux sous-bassement politiques de tels déclarations. Ne pas renoncer à l'exploitation du matériau quantitatif m'a permis d'observer que si la multiplication des postes d'auxiliaires, depuis la Première Guerre mondiale jusqu'aux lendemains de la Seconde visait à répondre aux « trop de fonctionnaires » en facilitant les compressions, elle aggravait la question du « trop mal payés » en augmentant la proportion des tranches de traitements les moins élevés.

La tension permanente jusqu'à nos jours, entre la question des effectifs et celle de leurs traitements, dont je pense avoir démontré qu'elle était au moins autant politique que budgétaire, mériterait certainement de nouveaux investissements. Une recherche systématique qui prendrait cette fois pour objet la fabrique des traitements et des pensions – à travers une attention particulière à l'invention des notions de « tranches » ou « classes » de traitements et de « dette viagère » – dans leur relation à la fabrication du nombre des fonctionnaires me semble constituer une piste très prometteuse que j'espère avoir la possibilité d'approfondir à l'avenir.

Je vous remercie de votre attention.

Émilien Ruiz  
16 septembre 2013