



HAL
open science

Compter. L'invention de la statistique des fonctionnaires en France (années 1890 - années 1930)

Émilien Ruiz

► **To cite this version:**

Émilien Ruiz. Compter. L'invention de la statistique des fonctionnaires en France (années 1890 - années 1930). *Sociologie du Travail*, 2010, 52 (2), pp.212-233. 10.1016/j.soctra.2010.03.004 . halshs-00954461

HAL Id: halshs-00954461

<https://shs.hal.science/halshs-00954461>

Submitted on 2 Mar 2014

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.

Compter. L'invention de la statistique des fonctionnaires en France (années 1890 - années 1930)

Émilien Ruiz

Version auteur de l'article paru dans : **Philippe Bezes et Odile Join-Lambert (dir.)**, « Comment se font les administrations », *Sociologie du Travail*, 52(2), avril-juin 2010, p. 212-233. Accessible via <http://dx.doi.org/10.1016/j.soctra.2010.03.004> | Des variations mineures subsistent avec la version éditeur, notamment dans l'emplacement de certaines références (dans le corps du texte ou en notes). La pagination de la version éditeur est indiquée [entre crochets] dans le corps du texte

Résumé

Cet article propose d'étudier l'invention de la statistique des fonctionnaires dans la France des années 1890-1930. Construite aux marges de l'État, cette mesure est alors le fruit de logiques militantes et/ou professionnelles, assez largement désynchronisées de l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques de réduction des effectifs. Trois phases se succèdent : à l'aube du XX^e siècle, on compte d'abord les fonctionnaires pour dénoncer le « fonctionnarisme » et la « dépopulation » ; au cours de la décennie qui précède la Grande Guerre, il s'agit surtout de promouvoir une expertise statisticienne ; dans l'entre-deux-guerres, enfin, de fortes compressions sont mises en œuvres, alors que la statistique des fonctionnaires est mise entre parenthèses. Une focalisation sur cette période, par une approche soucieuse des modalités de fabrication et d'usage du nombre des fonctionnaires, permet d'éclairer sous un nouveau jour un discours persistant, et néanmoins paradoxal : on ignorerait combien il y a de fonctionnaires en France, tout en affirmant qu'ils sont trop nombreux.

Mots clés

Administration ; Dépopulation ; État ; Expertise ; Fonctionnaires ; Natalisme ; Réforme administrative ; Réformateurs sociaux ; Statistique administrative ; Sciences de gouvernement

Remerciements

Je tiens à remercier Marc Olivier Baruch, Philippe Bezes, Alain Chatriot, Odile Join-Lambert, Paul-André Rosental ainsi que les trois lecteurs anonymes de *Sociologie du Travail* pour leurs relectures et précieux conseils.

Introduction

[213] Depuis une vingtaine d'années, les liens entre l'essor de la statistique administrative, la construction de l'État et la multiplication de ses domaines d'intervention ont été l'objet de nombreux travaux¹. Si la question n'est pas nouvelle², un véritable tournant semble avoir eu lieu dans les années 1990, à la faveur de débats sur les conséquences d'une prise en considération du caractère construit des statistiques sur le statut du chiffre comme source et comme objet pour les sciences sociales³. Les liens entre économie, statistique et exercice du pouvoir sont désormais considérés de façon moins univoque, dans une démarche qui aborde de front les institutions, les savoirs autant que les pratiques, et nuance fortement certaines formulations foucaaldiennes qui assimilent parfois trop vite savoir et pouvoir⁴. En ce sens, les développements récents en histoire des populations sont particulièrement stimulants. Excluant tout à la fois le fétichisme et le bannissement du chiffre dans l'analyse historique, ils montrent la pertinence d'une démarche qui prenne au sérieux la façon dont il est « effectivement promu, mis en scène et utilisé dans le débat, plutôt que de le traiter comme un facteur de légitimité intrinsèque des politiques publiques » (Rosental, 2007 : 8). Alors que l'importance des dispositifs de contrôle interne pour le développement administratif ne fait guère débat (Bourdieu et al, 2000), une telle approche permet de se prémunir d'une interprétation simplificatrice qui considère toute statistique administrative comme l'instrument d'une volonté de contrôle bureaucratique.

Au cœur de ces enjeux, les statistiques portant sur l'appareil administratif et ses agents constituent pourtant, presque étrangement, un angle mort des recherches. Le paradoxe est d'autant plus frappant que, de longue date, les réformes de l'État ont particulièrement médiatisé la question du nombre des fonctionnaires et l'impératif de sa réduction⁵. Prendre au sérieux ce nombre et les enjeux de sa construction permet pourtant d'aller au-delà des approches centrées sur la mesure de la croissance bureaucratique, en reconsidérant le rapport de l'État aux chiffres qu'il produit (ou fait produire) sur lui-même. Philippe Bezes l'a montré pour la France des années 1960 : l'émergence du « souci de soi de l'État » a entraîné la constitution de savoirs chiffrés sur les effectifs et leurs traitements, comme autant d'instruments permettant de donner les moyens de « mesurer la croissance de la fonction publique pour maîtriser l'État » (Bezes, 2009). Néanmoins, avant la Seconde Guerre mondiale, alors que la statistique des fonctionnaires n'est pas encore « étatisée »⁶, plusieurs tentatives d'évaluation de leur nombre sont menées. Entre 1899 et 1932, des statistiques relatives aux fonctionnaires sont publiées à trois reprises, concernant les périodes 1846-1896 [214] (Turquan, 1899), 1906-1912 (March, 1913), et 1914-1931 (Rivet, 1932). Probable conséquence de la diversité de leur modes de construction, ces chiffres ne seront pas repris dans

¹ Pour les plus récents, voir (Didier, 2009), (Huret, 2008), (Mespoulet, 2008) et (Schor, 2009).

² Depuis (Weber, 1921), voir aussi (Foucault, 1981).

³ Voir (Weber, 1992) ainsi que (Brian, 1994), (Desrosières, 1993) et leur mise en perspective par (Schweber, 1996).

⁴ Voir, notamment, (Brian, 2001) et (Rosental, 2003).

⁵ Voir, notamment, le discours présidentiel du 19 sept. 2007 à l'IRA de Nantes [http://www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=disc-IRA-19-09-07_1.pdf - Valide le 22-12-09]

⁶ Les premières statistiques relatives aux fonctionnaires produites par un organisme statistique, à la demande d'une direction ministérielle (Budget), datent de 1941-1943 (SNS, 1944).

la rétrospective proposée par l'INSEE⁷ dans le premier recensement des agents des services publics mené en 1947 (INSEE, 1949). L'objectif n'est toutefois pas d'évaluer ici la validité statistique de ces données pour la construction d'une série longue, mais de procéder à un examen attentif des modalités de fabrication, d'usage et de circulation de ces chiffres au cours des années 1890-1930. Une focalisation sur cette période doit nous permettre d'opérer un décentrage heuristique en retraçant la genèse d'un savoir réflexif : il s'agit d'esquisser l'histoire intellectuelle d'une statistique, en considérant sa forme « comme la trace que le maniement des outils intellectuels a laissée sur le papier », au travers de publications vues comme des « bilans d'arrivée, dressés à partir des réalités perçues » (Perrot, 1992 : 19, 59). Dans cette perspective, faire l'histoire de l'invention de la statistique des fonctionnaires dans la France des années 1890-1930, c'est étudier la naissance d'un *savoir sur l'État* qui n'est pas encore constitué en *savoir d'État*.

L'étude des années 1890-1930 montre la sécularité de la dénonciation du nombre des fonctionnaires, que l'on affirme ne pas connaître malgré l'existence de chiffres parfois pléthoriques. Dès lors, admettre que la connaissance d'un phénomène ne découle pas forcément de sa mesure (Rosental, 2007 ; Stanziani, 2008) conduit à ne pas considérer pour acquise la corrélation entre la production de statistiques sur les fonctionnaires et les politiques visant leur nombre. D'autant plus que l'on semble ici beaucoup moins compter les fonctionnaires pour éclairer l'action publique que pour dénoncer le « fonctionnarisme », la « dépopulation », ou construire la légitimité (nationale et internationale) d'une expertise statisticienne.

1. Compter les fonctionnaires pour dénoncer le « fonctionnarisme » et la « dépopulation » (1896-1902)

Trop de fonctionnaires, pas assez d'enfants : dans un contexte d'éclatement de la statistique administrative française, c'est de la volonté de documenter ces deux maux que naissent les premières statistiques sur les fonctionnaires. Elles ne sont pas le fruit d'une quelconque initiative étatique, mais celui d'un engagement militant de quelques statisticiens. L'absence de corrélation entre action publique et production de chiffres est alors flagrante.

1.1. Dénoncer sans compter

Dans la France des années 1880, à la faveur de la « Longue Stagnation », la dénonciation du « fonctionnarisme », qui n'est certes pas nouvelle, prend une ampleur considérable (Rouban, 1996 : 34). Mais si le diagnostic semble unanime, les buts poursuivis n'en sont pas moins variables.

Pour certains, il s'agit d'abord de républicaniser l'administration par l'épuration et la décentralisation⁸. En 1885, Charles Beauquier, député radical socialiste du Doubs, évoque « la plaie du fonctionnarisme » dans *La Revue socialiste*. Il affirme que la France est le pays « où les fonctionnaires sont les plus nombreux », en se basant sur des chiffres concernant les impôts et traitements. Le but est surtout de fustiger les « alluvions de parasites qui se sont superposées les [215] unes aux autres » : les « favoris du régime censitaire », les « créatures des ministres de 1848 », les bonapartistes ou encore les légitimistes de l'ordre moral. Les références au

⁷ Qui présente : la répartition par ministères en 1914, 1922 et 1936 ; le total des effectifs civils pour 1923, 1924, 1927 et 1932.

⁸ Sur le rôle de ces mesures dans les rapports entre administration et pouvoir au XIX^e siècle, voir (Rosanvallon, 1990 : 75-80).

« parasitisme administratif », ou aux fonctionnaires « budgétivores » constituent ainsi autant d'arguments en faveur d'une épuration politique (Beauquier, 1885 : 396, 402). Dix sept ans plus tard, lors de son deuxième congrès annuel, sur proposition de Beauquier, le Parti radical et radical socialiste se prononce en faveur d'une « décentralisation des services publics » qui s'est hissée au cœur du débat public depuis le milieu des années 1890 (Garner, 1919). Le discours a peu changé : les français entretiennent « à grands frais une véritable armée de fonctionnaires qu'on pourrait sans inconvénient diminuer de moitié » (Parti Républicain, Radical et Radical Socialiste, 1903 : 100).

Les libéraux, savants ou polémistes, mobilisent un argumentaire similaire à d'autres fins. Paul Leroy-Beaulieu⁹ justifie ainsi la publication de *l'État moderne et ses fonctions* par les « envahissements de l'État » qui « énervent la volonté ». L'augmentation du nombre des fonctionnaires conduirait à la suppression de toute liberté électorale et politique (Leroy-Beaulieu, 1900 : 459). Dès 1891, un économiste américain, Richmond Mayo-Smith, relevait que pour Leroy-Beaulieu il s'agissait surtout de dénoncer le socialisme (Mayo-Smith, 1891). Sur ce terrain, le comité de défense et de progrès social¹⁰ est très explicite : Eugène Rostand¹¹ y donne ainsi, le 20 mars 1896, sous l'égide la Société d'économie sociale (SES)¹², une conférence sur « les solutions socialistes et le fonctionnarisme ». Il y souligne que, dans une France qui « se meurt » déjà du « fonctionnarisme », les propositions socialistes ne peuvent conduire qu'à un accroissement du nombre des fonctionnaires (Rostand, 1896 : 5).

Dans les années 1890, les diatribes deviennent un argument électoral. Cent un élus des législatives de 1893 ont promis « la simplification administrative, la diminution des fonctionnaires et employés, la suppression des sinécures » (Chambre des députés, 1894), et les propositions fleurissent. Henri-Joseph Michelin (député socialiste de la Seine, cité par Rostand) propose ainsi à la Chambre, le 1^{er} février 1896, une loi visant notamment « la réduction du nombre des ministères et du personnel administratif ainsi que des gros traitements »¹³. Deux semaines plus tard, *Le Temps* salue la proposition de Louis Boudenoot, député radical socialiste du Pas de Calais, visant à équilibrer toute création de nouvelle fonction par des « suppressions d'emploi équivalentes »¹⁴.

L'unanimité des critiques cache ainsi une pluralité considérable d'objectifs, et ne repose que sur l'absence d'une véritable évaluation chiffrée du nombre des fonctionnaires.

1.2. Des professions aux fonctionnaires

C'est d'abord la conséquence de la faiblesse de la Statistique générale de la France (SGF). Héritière du Bureau de statistique du ministère du Commerce, transformé en Bureau de la

⁹ (1843-1916) Économiste et publiciste libéral, professeur à l'École libre des sciences politiques puis au Collège de France, il est élu à la section VI (Économie politique et statistique) de l'Académie des sciences morales et politiques en 1878.

¹⁰ Que préside Anatole Leroy-Beaulieu (1842-1912), historien, professeur à l'École libre, spécialiste de la Russie et frère de Paul.

¹¹ (1843-1915) Père de l'écrivain Edmond Rostand, licencié en lettres et en droit, économiste libéral membre de la SES, élu membre libre de l'ASMP en 1898, il dirige successivement plusieurs Caisses d'épargne (notamment celle des Bouches du Rhône).

¹² Sur les Leplaysiens et la bureaucratie qui abaisse « les âmes » et « affaiblit la nation », voir (Thuillier, 1987 : 421).

¹³ Chambre des députés, 6^e lég., Session de 1896, n°1766.

¹⁴ *Le Temps*, 24 fév. 1896. Voir Chambre des Députés, 6^e lég., Session de 1896, N°1791.

SGF(1833) [216] puis placé directement sous l'autorité du ministre (1840), elle avait vu ses attributions réduites à portion congrue après la défaite de 1870. Pour le gouvernement, ses publications, trop tardives, n'étaient plus utiles à des administrations qui souhaitaient produire leurs propres statistiques (Marietti, 1949). Les années 1880-1890 sont celles d'une tentative de conquête d'un rôle plus central de la statistique administrative au sein de l'État, avec l'arrivée d'une nouvelle génération de statisticiens. Ces membres de la Société Statistique de Paris (SSP) – Jacques Bertillon*¹⁵, Émile Cheysson*, Alfred de Foville*, Émile Levasseur*, Fernand Faure*, Lucien March* et Arthur Fontaine* – militent pour le développement de l'enseignement de la statistique administrative, ainsi que pour un accroissement de son audience gouvernementale et parlementaire (Desrosières, 1985 : 282).

En 1885, après maints rapports et recommandations du Congrès international de statistique (SGF, 1913 : 13), ils obtiennent la création d'un Conseil supérieur de Statistique (CSS), inspiré de l'exemple Italien¹⁶. Vu comme un instrument de coordination de la statistique administrative (Cheysson, 1882 : 10), cet organisme consultatif est rattaché au ministère du Commerce. Il devient le lieu de promotion de nouvelles méthodes pour une statistique administrative plus centralisée. C'est là que s'élabore, entre 1887 et 1894, les modalités d'un recensement professionnel qui y fait l'objet de deux commissions successives¹⁷. S'inspirant des recommandations faites par Bodio au CSS italien en 1880, elles recommandent un recensement par relevé direct auprès des employés et des établissements, et souligne la nécessité d'un dépouillement centralisé (Cheysson, 1887). Cette opération sera réalisée grâce à une avancée technique majeure : les machines électriques à compter Hollerith (futur IBM). March découvre ces machines à cartes perforées¹⁸ – créées pour le recensement américain de 1890 – à l'occasion de leur présentation par leur inventeur, l'ingénieur Herman Hollerith, lors de l'exposition universelle de 1889 (Armatte, 2005). Après une démonstration par Heinrich Rauchberg (assistant du directeur de la statistique autrichienne) lors du congrès de Vienne de l'Institut international en 1891¹⁹, elles font l'objet d'une intense campagne, menée notamment par Cheysson, qui s'inspire en partie d'observations de Bodio, pour généraliser leur utilisation²⁰. D'abord utilisée par Bertillon pour le recensement de la population parisienne, elles permettent de centraliser à moindre coût le dépouillement d'un recensement des professions mené, sous l'égide de March, dans le cadre du recensement général de la population du 29 mars 1896 (Ministère du Commerce, 1899). Étape,

¹⁵ Les* renvoient aux éléments biographiques du tableau 1 p. 16. Voir aussi les tableaux 2 et 3 p. 17. Sans remplacer une véritable analyse de réseaux, ils permettent d'ores et déjà de visualiser l'importance des relations nouées par ces statisticiens (au sein d'instances tant nationales qu'internationales), pour l'émergence des premières statistiques sur les fonctionnaires.

¹⁶ La statistique italienne est alors perçue comme en plein âge d'or (Frégné, 2000). Luigi Bodio, son directeur de 1872 à 1898, entretient des relations amicales et/ou professionnelles avec Levasseur (Craigie, 1921) et Neymark (1887 : 26). Il est président de l'Institut international de statistique de 1909 à sa mort en 1920.

¹⁷ Cf. tableau 2.

¹⁸ Les informations recueillies (âge, sexe, etc.) sont stockées sous la forme de cartes perforées, qui permettent aux machines de calculer (seulement additionner au départ) les résultats du recensement. En 1901, March abandonne ces machines au profit d'un « classi-compteur-imprimeur » de son invention, qui permet de réduire encore les coûts et de centraliser le dépouillement du recensement général de la population (Armatte, 2005 : 3).

¹⁹ PV de la séance du 28 sept. 1891, *Bulletin de l'Institut international de statistique*, 6(1), p. 19 [Abrégé en *BIIS* par la suite].

²⁰ Voir par exemple, (Cheysson, 1892) et PV de la séance du 27 août 1895, *BIIS*, 9(2), 1896, p. XLIX.

fondamentale dans l'histoire des statistiques sociales (Topalov, 1999a), ce recensement rappelle qu'en dépit des obstacles financiers, un véritable développement de l'information statistique est possible, à la faveur d'innovations techniques et à condition qu'un véritable « noyau militant » existe. Elle montre aussi [217 : *tableau 1* | 218 : *tableau 2*] ce que ce processus doit aux circulations internationales (institutionnelles ou interpersonnelles)²¹. Toutefois, s'il s'agit d'un premier pas vers la statistique des fonctionnaires – avec la création d'une catégorie « service de l'État et des communes » – ses résultats, très généraux, ne sont pas repris dans le débat public.

C'est en 1896, à la veille de son départ de la direction de la SGF, que Victor Turquan* se lance dans une tentative de recensement du nombre des employés et fonctionnaires de l'État. Menée en dehors de ses activités professionnelles, dans un contexte relationnel difficile à la SGF²², elle est présentée par son auteur comme « purement personnelle » (Turquan, 1899 : 3). Rapporteur des commissions de 1887 et 1894, Turquan n'ignorait pas l'unanimité que suscitait le recours aux bulletins individuels – jusqu'en Italie où, dix ans plus tôt, un « recensement des employés civils et militaires de l'État » avait été réalisé sur la base de bulletins et d'états produits par les administrations²³. Il base pourtant son étude sur la documentation budgétaire et les comptes annuels des pensions civiles (Turquan, 1899). Lorsqu'elle est présentée à la SSP en 1896, son président, Auguste Vannacque, rappelle ainsi que « tout le monde sait que la corrélation » entre [219] le nombre réel des employés et les crédits qui correspondent à leurs traitements « n'est que très relative ». L'étude de Turquan « sembl[ant] manquer de la première garantie que doit offrir un travail statistique : une base homogène », il précise qu'elle « gagnerait à être serrée de plus près »²⁴. C'est pourtant sur cette base que *Le Temps* publie, pour la première fois en 1899, des chiffres permettant d'évaluer la « plaie du fonctionnarisme »²⁵.

C'est que le point de départ de Turquan est moins méthodologique que politique. Il présente lui-même son étude comme une réponse aux préoccupations concernant « l'inquiétante augmentation du nombre des fonctionnaires et employés de l'État ». Souhaitant contribuer, par cette étude, à une réduction sensible des dépenses publiques, il trouve un auditoire très réceptif au Congrès d'économie sociale : Cheysson y conclut la nécessité « d'élaguer l'arbre administratif », pour que « le peuple compte moins de fonctionnaires », et donc « plus de citoyens ». Turquan, en tire lui-même une formule destinée à une certaine postérité : il faudrait que l'État « restreigne le nombre [des fonctionnaires] et qu'il les paie mieux » (Turquan, 1899 : 85-89). Cette logique politique semble disparaître au niveau international : à la session de 1899 (Kristiana²⁶) de l'Institut international de statistique, Turquan intervient sur les méthodes à employer pour effectuer un recensement des fonctionnaires dans divers pays (Neymarck, 1900). Il y affirme, notamment, qu'il serait « peut-être utile que les divers bureaux de statistique s'entend[ent] pour employer la méthode directe, et pour se servir de bulletins individuels »²⁷. Pour autant, et bien qu'annoncé

²¹ L'internationalisme statistique n'est pas une nouveauté des années 1890 (Brian, 1989, 2002), mais la période ouvre une intensification des relations scientifiques internationales (Rasmussen, 1995).

²² Guy Thuillier (1987 : 689) évoque de possibles « difficultés avec ses subordonnés en 1894 ».

²³ *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 25, jan. 1889, p. 99-105.

²⁴ PV de la séance du 16 décembre 1896, *Journal de la société statistique de Paris*, n°1, jan. 1897, p. 4-5.

²⁵ *Le Temps*, 17 jan. et 16 mai 1899.

²⁶ Devenue Oslo en 1925.

²⁷ PV de la séance du 6 sept. 1899, *BIIS*, 12(1), p. 40.

pour le *Journal de la société statistique de Paris*, c'est bien *La Réforme Sociale* qui publie ce « recensement » en 1899²⁸.

1.3. Des fonctionnaires à la « dépopulation »

Dans le contexte d'une « crise allemande de la pensée française » née de la défaite de 1870 (Digeon, 1992), le fonctionnarisme n'est pas la seule préoccupation. Pour la première fois depuis la guerre, alors que l'on vante (et craint) la capacité de développement démographique de l'Allemagne, le solde naturel est négatif en 1890, 1891, 1892 et 1895 (Becchia, 1986 : 201, 211).

Une commission extra-parlementaire est créée en 1902 pour étudier et trouver les moyens de combattre cette « dépopulation ». On retrouve, parmi ses membres, certains statisticiens des commissions de la statistique des professions (cf. tableau 2). Tous ont assisté à l'une des communications de Turquan sur les fonctionnaires, et certains se côtoient à l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française, fondée par Bertillon en 1896 (Thébaud, 1985). Dès 1900, l'Alliance avait publié des chiffres – obtenus de certaines administrations – sur les familles de fonctionnaires qui donneraient l'exemple du malthusianisme. L'augmentation de leur nombre est vu comme une cause de la dénatalité : « si tous les Français » ressemblaient aux fonctionnaires des Postes, « la France n'existerait plus avant deux générations »²⁹.

La commission s'intéresse très rapidement aux fonctionnaires. Dès la première séance de sa sous-commission à la natalité, le 5 février 1902, une évaluation de la situation démographique de la France à partir de données les concernant est proposée. Une semaine plus tard, un comité d'études (où l'on retrouve Levasseur, Foville, Bertillon, et March) est chargé de réunir des [220] statistiques et d'établir une liste de causes de la dénatalité. Le 5 mars, le « développement du fonctionnarisme et de la bureaucratie » est érigé en cause de la dépopulation. La sous-commission décide donc de demander aux administrations publiques de remplir un questionnaire détaillé sur leurs effectifs (nombre, répartition par échelle de traitement, âge, situation de famille et nombre d'enfants), et de préciser le montant des dépenses annuelles induites par des gratifications pour charge de famille ou des augmentations de traitements depuis 1890 (Commission de la dépopulation, 1902a).

Ces données n'ont pas été publiées par la sous-commission et aucun chiffre sur les fonctionnaires ne figure dans les tableaux publiés par le comité d'études (Commission de la dépopulation, 1902b). De plus, si des groupes de travail sont formés pour produire des rapports sur les diverses causes de la dépopulation, celui qui devait établir le lien entre fonctionnarisme et dépopulation n'a jamais vu le jour. Si rien dans la documentation consultée ne permet de l'expliquer, deux hypothèses peuvent être avancées : la sous-commission a pu faire face à des administrations récalcitrantes, à moins que la lente extinction de ses travaux (De Luca Barrusse, 2008 : 46) n'ait eu raison de ce rapport.

2. Compter les fonctionnaires pour affirmer une expertise professionnelle (1905-1913)

Dans une annexe à la loi de finances de 1905 (un « état L »), la commission du Budget impose aux ministères l'établissement d'un « état présentant au 1^{er} janvier précédent, les fonctions de

²⁸ La SGF ne dispose pas alors de publication propre, son *Bulletin* n'est créé qu'en 1911.

²⁹ *Bulletin de l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, 6, 15 avr. 1900, p. 68.

toute nature rétribuées en tout ou partie sur le budget de l'État et sur les budgets des départements et des communes, et, pour chaque fonction, le nombre des fonctionnaires correspondant » (Baudin, 1905). Cette initiative joue un rôle d'accélérateur pour des statisticiens dont la volonté de se positionner en experts de la question éclipse peu à peu – mais jamais totalement – l'anti-fonctionnarisme ou l'engagement nataliste.

2.1. De la « dépopulation » aux fonctionnaires

Pour le Conseil supérieur de statistique, cet état L annonce une statistique des fonctionnaires « maintes fois réclamée », et une occasion de satisfaire la volonté de la sous-commission de la natalité de réunir des statistiques sur les fonctionnaires et leurs familles. Il saisit cette opportunité en proposant d'en établir le programme et les modalités de réalisation, et charge une commission d'étudier la question³⁰. Ses membres (cf. tableau 2) adoptent, dès novembre 1905, une résolution fixant les cadres nécessaires à l'élaboration d'une telle statistique au 1^{er} janvier 1906. Elle devra porter sur les agents rétribués sur les budgets de l'État, des départements et des communes, et être établie sur la base de bulletins individuels dont le modèle est proposé par la Commission. Enfin, ceux-ci doivent être remplis par les agents eux-mêmes (CSS, 1908 : 2).

La collaboration des ministères n'est pas à la hauteur des exigences de la commission. Dès décembre, certains font « valoir que l'enquête exigerait un travail considérable et des dépenses importantes », et d'autres – comme les Finances – ne répondent pas. Le 25 avril 1907, la commission décide de lancer le dépouillement en espérant pouvoir mettre à jour les résultats quand tous les bulletins seront réunis (CSS, 1908 : 3). Faure se charge du recensement des agents, tandis que Bertillon et March s'occupent de l'enquête sur leurs [221] familles. Au premier abord, cette tentative de recensement est un échec : dans un rapport préliminaire présenté au Conseil supérieur début 1908, Faure annonce qu'il s'est basé sur les états des lois de finances de 1906-1907 ; Bertillon et March présentent les résultats d'une enquête limitée à 12 875 familles. Mais cette expérience a permis de jeter les bases d'une mesure qui soit la plus fiable possible.

Pour Faure, « ceux qui pensent qu'un État bien ordonné devrait savoir et pouvoir dire, à tout instant, le nombre exact de ses serviteurs, comme le patron d'une usine bien conduite sait le nombre exact [de ses] ouvriers et employés » ne sauraient se satisfaire des états ministériels. Pour connaître le nombre des fonctionnaires, il faut les recenser³¹.

2.2. Une armée de syndicalistes

« La France produit en abondance le blé, la vigne et les fonctionnaires » (Foville, 1908 : 4). Si cette phrase rappelle les discours du milieu des années 1890, ses fondements sont très différents. On est passé de la pénurie à la profusion de chiffres : « jamais, de mémoire d'homme, on n'a tant parlé » des fonctionnaires (Foville, 1909).

Considérés ou non comme justes par ses successeurs, les chiffres produits par V. Turquan, ainsi que ceux tirés des lois de finances de 1906-1908, présentent aux contemporains une croissance du nombre des fonctionnaires qui inquiète nombre d'observateurs. Dans son *Traité élémentaire de droit administratif*, Henry Berthélemy évoque une « armée administrative », aussi coûteuse que nombreuse : « près de 900 000 », pour « plus de 630 millions de francs ! »

³⁰ *Bulletin du CSS*, 9, Paris, Imprimerie Nationale, 1905, p. 20.

³¹ *Bulletin du CSS*, 10, Paris, Imprimerie Nationale, 1908, p. 38-39.

(Berthélemy, 1908 : 121). Henri Chardon, quant à lui, parle d'une « redoutable armée » de huit cent mille fonctionnaires, « en train de s'organiser ». Pour ce conseiller d'État, « bien dirigé [ce mouvement] peut servir puissamment notre pays ; mal dirigé il peut nous jeter pour longtemps dans une terrible anarchie. » (Chardon, 1908 : 136).

En effet, depuis le milieu du XIX^e siècle, on assiste à une « prise de conscience des fonctionnaires » qui commencent à trouver des moyens d'expression dans la brèche ouverte par la loi sur les associations de 1901 (Siwek-Pouydesseau, 1989 : 20-50). La multiplication des groupements et actions revendicatives – comme la grève des postiers de mars 1909 – est ainsi à l'origine d'un grand nombre de projets de statut, « rempart contre la menace d'une syndicalisation des fonctionnaires », et moyen d'interdire tout droit de grève (Rosanvallon, 1990 : 88).

Leur importance numérique croissante fait donc des fonctionnaires, syndicalistes potentiels, un objet central du débat public. Ce qui, malgré le demi-échec de l'enquête de la commission de la statistique des fonctionnaires, encourage certains de ses membres à se mobiliser pour la statistique des fonctionnaires.

2.3. Éclairer le débat public...

Chardon résume très bien le problème posé par les données ministérielles : si, grâce aux projets de budgets, il existe désormais un chiffre officiel, « en l'absence de statistique détaillée, nous ne pouvons [le] discuter » (Chardon, 1908 : 135).

Dans une série d'articles de *l'Économiste français* – hebdomadaire libéral fondé et dirigé par Leroy-Beaulieu – Foville s'attèle toutefois à une telle discussion. Celle-ci est marquée [222] par une certaine tension entre les objectifs professionnels du statisticien et ceux, plus politiques, du libéral nataliste³². Il commence, le 4 juillet 1908, par « montrer les imperfections » des chiffres présentés pour les 1^{er} janvier 1906 à 1908. Au manque d'informations sur les traitements, s'ajoutent de nombreuses erreurs, liées à l'absence d'une définition préalable et précise de ce qu'est un fonctionnaire. Il n'en dénonce pas moins une proportion excessive et inégalée de 750 000 fonctionnaires pour une population « qui semble ne devoir jamais atteindre 40 millions d'âmes ». Au sujet de la commission de la statistique des fonctionnaires (à laquelle il participe), il note qu'en raison d'une faible coopération d'une partie des ministères « l'enquête est loin d'avoir tenu ce qu'elle promettait ». Faisant le lien avec la commission de la dépopulation, il dénonce une « stérilité sans égale » des fonctionnaires : « plus de la moitié des employés de Ministères sont sans enfants » ; « plus du quart n'ont qu'un héritier unique », (Foville, 1908). En 1909 et 1910, Foville revient à deux reprises sur la question, dans des termes similaires : fustigeant une statistique « fantaisiste », pleine d'« incohérences » et d'« énormités », il dénonce une proportion de « un million de fonctionnaires sur quarante millions d'habitants ». Dans un pays dont la population « commence à décroître » tandis que « la richesse n'augmente plus comme autrefois », l'absence d'une statistique des fonctionnaires fiable constitue, pour Foville, un manquement qui dépasse la seule question du fonctionnarisme, et fait tort à la statistique : « science que nous aimons et que parfois ses serviteurs même ne respectent pas assez » (Foville, 1909, 1910).

March et Faure s'inscrivent dans une perspective plus professionnelle. Le premier profite des sessions de 1907 (Copenhague) et de 1909 (Paris) de l'Institut international de statistique pour

³² Que l'on retrouve chez Leroy-Beaulieu, voir (Tapinos, 1999).

signaler les apports de l'enquête de la commission de la statistique des fonctionnaires, pour ses travaux démographiques. Il s'appuie sur son travail sur les familles des fonctionnaires – qui concernerait déjà près de 200 000 familles – pour montrer qu'une telle étude est plus à même d'établir des données détaillées sur la composition des familles que le recensement général de la population (March, 1907 : 219). En 1909, sur la même base, il propose de nouvelles analyses sur la « distribution des sexes parmi les enfants consécutifs d'une même mère »³³. En 1910, dans un article de la *Revue politique et parlementaire*, Faure pose les bases d'une méthode fiable pour compter les fonctionnaires. Il le reprend, la même année, pour une communication sur « la statistique des fonctionnaires en France et dans les principaux pays d'Europe », au premier Congrès international des sciences administratives de Bruxelles. Moins pamphlétaire que Foville, il est tout aussi critique. Il reproche aux données ministérielles d'avoir été produites par « dénombrement morcelé » – chaque service transmet un relevé de ses effectifs à « l'autorité chargée de la publication des résultats » en passant par « une série d'intermédiaires plus ou moins nombreux » – plutôt que par le dénombrement centralisé préconisé par le CSS en 1905. Faure recommande la prudence face aux statistiques ministérielles, et se désole qu'elle fasse parfois défaut aux « maîtres les plus autorisés du droit administratif », tels Berthélemy et Chardon qui, sur la foi du budget de 1908, donnent « l'autorité de leur savoir » à des chiffres peu fiables (Faure, 1910a et b).

Ces statisticiens, qui ont finalement échoué à imposer la mise en œuvre d'un véritable recensement centralisé, se positionnent ainsi en experts de la question à une échelle tant nationale qu'internationale. Il s'agit, sur un ton de plus en plus professionnel, autant d'éclairer le débat public que de promouvoir une amélioration des statistiques produites. Bien que, probablement pour des raisons stylistiques, Chardon continue d'évoquer les « huit cent mille fonctionnaires administratifs » [223] et les « mille fonctionnaires politiques » (Chardon, 1912 : 116 ; 474), le premier objectif est relativement bien rempli. Les chiffres publiés par Faure et Foville sont de plus en plus cités. Quelques exemples en témoignent. Dès 1910, dans *La Crise Sociale*, Georges Deherme illustre « l'accroissement insensé » du nombre des fonctionnaires en citant Foville (Deherme, 1910 : 149). En 1911, dans une étude consacrée à *l'État et les fonctionnaires*, Alexandre Lefas chiffre « la crise du fonctionnarisme » à l'aide des budgets et renvoie aux « très justes observations de M. Fernand Faure » (Lefas, 1911 : 45). La même année, Georges Cahen étudie l'action corporative des « 800 000 fonctionnaires » pour « 40 millions d'habitants » mais renvoie aussi à Faure (Cahen, 1911 : 24). Enfin, dans la septième édition de son *Traité élémentaire de droit administratif*, Berthélemy se base sur les données budgétaires, tout en renvoyant à l'article de Faure, son « savant collègue » (Berthélemy, 1913 : 117).

2.4. ...et institutionnaliser une expertise

Leur influence institutionnelle est moins évidente. Tandis que les travaux issus de la commission de 1905 – qui a finalement reçu 330 000 bulletins individuels – se poursuivent, la loi de finances du 8 avril 1910 (art. 152) impose à la SGF d'établir une statistique quinquennale des fonctionnaires et de leurs traitements. Faure y voit une occasion à ne pas manquer : contrairement à celle de 1905, la loi de 1910 fait explicitement appel à la SGF (Faure 1912 : 45).

Le manque de moyens ne tarde pourtant pas à se faire sentir, les crédits nécessaires à l'établissement de cette statistique ayant été refusés à la SGF (March, 1912 : 22). En mars 1912,

³³ PV de la séance du 9 juil. 1909, *BIIS*, XVIII(1), 1909, p. 139.

lors d'une session du Conseil supérieur de statistique, Faure déplore que l'utilisation des bulletins individuels se soit « peut-être heurté à la question d'argent qui vient trop souvent » empêcher l'amélioration des statistiques françaises. Il souligne aussi l'obstacle que constitue le fait que ni les ministères (producteurs des relevés), ni le parlement (commanditaire de ceux-ci) n'ont donné de définitions de « fonction » et « fonctionnaires ». Elles sont pourtant « indispensables pour rendre homogènes et, par conséquent, comparables les relevés annuels ». Pour y remédier, Faure propose une définition des fonctionnaires selon quatre critères : nomination par le pouvoir exécutif ; émoluments payés, en tout ou partie, sur le budget de l'État ; émoluments payés au mois ou à l'année ; permanence de l'emploi occupé. Il propose enfin un modèle de bulletin individuel et en expose les modalités d'utilisation (Faure, 1912 : 42-49). L'absence de toute évocation partisane du fonctionnarisme est de plus en plus frappante. De même, si March souligne l'utilité d'une statistique des familles des fonctionnaires pour « déterminer à l'avance la dépense qu'exigeraient des allocations basées sur les charges de famille » (March, 1912 : 21), il ne fait aucune mention de la dépopulation.

Ce long processus abouti en 1913 : March publie, dans le *Bulletin* de la SGF, une « contribution à la statistique des fonctionnaires » qui dresse un bilan des données disponibles³⁴ et reprend les préconisations méthodologiques de Faure. Pour le directeur de la SGF, cette première publication n'est qu'une étape : « faute d'une méthode appropriée à la complexité des relevés, il n'est point encore possible de présenter, avec clarté et uniformité, une statistique convenable des fonctionnaires. La nécessité de cette statistique s'impose pourtant plus fortement aujourd'hui qu'autrefois, et devient de plus en plus pressante, à mesure que se complique la vie politique et sociale des pays civilisés, que grossit la masse des intéressés et que grandit son influence sur la vie de la nation ». (March, 1913 : 67 ; 93). À l'aube de la Grande Guerre, les jalons d'une [224] véritable statistique des fonctionnaires sont posés ; elle n'attend plus que les moyens nécessaires à son fonctionnement.

3. Réduire les dépenses publiques sans compter les fonctionnaires (1919-1938) ?

Avec la Grande Guerre, la mobilisation de son personnel masculin oblige la SGF à réduire ses activités. Pour March, les statistiques de cette période sont « peu nombreuses, souvent incomplètes et parfois incertaines » (March, 1920 : 9). La guerre a certes renforcé les liens entre pouvoir et statistique dans certains domaines³⁵, mais en dépit des progrès de la décennie précédente, compter les fonctionnaires n'est toujours pas une priorité. Tandis que les compressions se succèdent, aucun recensement du personnel de l'État n'est mis en œuvre. Surtout, si quelques initiatives statisticiennes subsistent, elles sont plus que jamais marginales et extérieures à toute décision gouvernementale ou parlementaire.

3.1. Sortir de la guerre

L'importance des guerres dans le développement de l'État n'est plus à démontrer pour la période contemporaine³⁶. Le bilan de « l'exubérance de l'État » (Bock, 1984), dont le caractère improvisé est désormais bien connu (Baruch, 2004), fut dressé dès les années 1920 (Renouvin,

³⁴ Recensements de la population ; données budgétaires ; comptes du régime des pensions civiles...

³⁵ Voir (Lemerrier, 2007), (Touchelay, 2008 : 27).

³⁶ Voir (Baruch, 1997 : 218-220), (Rials, 1977 : 29-34) et (Rosanvallon, 1990 : 226-242).

1925). L'état des finances publiques est tel – en francs courants, la dette publique intérieure a quintuplé de 1913 à 1918 (Sauvy, 1984 : 6) – que la réduction des effectifs est érigée en ardente nécessité.

Institué par décret du 14 mars 1920, un comité supérieur d'enquête présidé par Maurice Bloch, procureur général auprès de la Cour des comptes, est chargé d'identifier et de proposer des mesures de réduction des dépenses publiques, par la suppression des services et emplois inutiles. Les compressions de postes se succèdent : 40 000 en 1921, 51 797 en 1922³⁷ et 19 882 en 1923³⁸. Bien que leur modalité suscite de nombreux débats à la Chambre – d'Henry de Jouvenel, partisan d'une réduction de 10% dans chaque ministère, à Léon Blum recommandant l'association des fonctionnaires à l'élaboration des mesures – leur nécessité fait l'unanimité (Guillois, 1924).

La statistique des fonctionnaires n'est pourtant pas à l'ordre du jour. Aucun état des effectifs n'a été établi depuis 1914 (Guillois, 1924 : 252). La SGF n'ayant jamais eu les moyens de mener une telle opération, la publication des échelles de traitement en 1921³⁹ n'est pas accompagnée d'état des effectifs (Huber, 1937 : 26). Il faut dire qu'en dépit d'une « productivité très élevée », la SGF reste un « établissement artisanal » (Sauvy, 1975 : 35), que les économies budgétaires affectent durement : elle perd 16% de ses emplois en 1921 (Touchelay, 2008 : 32, 36).

Cela n'empêche pas le gouvernement de réduire les effectifs, sur la base d'autres données. Dans le rapport général n°3160 sur le budget de 1922, Maurice Bokanowski (député de la Seine) présente, le 30 septembre 1921, une évaluation du nombre des fonctionnaires, répartis par ministères et services, en 1914 et 1922 (Chambre des Députés, 1921). De plus, de 1921 à 1923, les commissions financières du parlement ont reçu, du ministère des Finances, des statistiques trimestrielles sur les emplois supprimés (Guillois, 1924 : 254). Probable conséquence de la création de la direction du Budget en 1919 – et de l'intégration d'agents de cette direction au sein des commissions [225] financières (Carré de Malberg, 1998 : 106)⁴⁰ –, les administrations sont plus coopératives et efficaces qu'avant guerre.

Le rapport Bokanowski a beaucoup de succès. *Le Figaro* par exemple, l'utilise pour souligner l'insuffisance des compressions : supprimer 40 000 postes, c'est en garder 147 000 de plus qu'en 1914⁴¹. Lors du débat les crédits supplémentaires, le 7 mars 1922, Joseph-Louis Bonnet, député de la Seine, affirme que « ni le Gouvernement, ni le Parlement » ne connaissent le nombre des fonctionnaires, tout en citant les chiffres du rapport Bokanowski pour réclamer de nouvelles suppressions. Il ajoute qu'en application de la loi de 1905, elles devraient reposer sur une connaissance exacte du nombre des fonctionnaires. Rapidement reprises dans la presse, ces déclarations alimentent de nouvelles diatribes sur le fonctionnarisme⁴², mais aucun recensement ne sera pour autant mis en place. La SGF elle-même ne fait que reproduire les chiffres de Bokanowski, sans le moindre commentaire⁴³.

³⁷ En vertu de l'art. 77 de la loi de finances du 31 déc. 1921.

³⁸ Par la loi du 30 juin 1923 et le décret du 30 déc. 1923.

³⁹ Puis en 1931 et 1936.

⁴⁰ Je remercie Nathalie Carré de Malberg de m'avoir communiqué cette information

⁴¹ *Le Figaro*, 5 et 15 nov. 1921.

⁴² *La Croix* et *Le Temps*, 9 mars 1922.

⁴³ « Quelques données relatives à la Statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la SGF*, XI (4), juil. 1922, p. 379-383.

3.2. Organiser sans compter

Cette absence d'investissement dans la statistique des fonctionnaires s'explique en partie par une transformation du paradigme réformateur : tant que le fonctionnarisme occupait le premier rang des débats sur la réforme administrative, statisticiens et publicistes avaient tout intérêt à se placer sur ce terrain. Mais, alors que le noyau des militants de la statistique des fonctionnaires disparaît progressivement – Faure et March restent d'actifs promoteurs du développement d'une statistique administrative centralisée⁴⁴, mais plus de la statistique des fonctionnaires – la réduction des effectifs ne semble plus suffire : il faut désormais *organiser* l'État.

Les partisans d'une « doctrine administrative » – inspirée des travaux d'Henri Fayol⁴⁵ – s'accordent sur un point : l'État est globalement inefficace. Pour y remédier, ils proposent *l'industrialisation de l'État* (appliquer les méthodes de gestion du secteur privé aux services publics), et/ou le *désencombrement de l'État* (transférer au secteur privé les activités économiques de l'État). L'approche se veut pragmatique, et le nombre des fonctionnaires devient un fait avec lequel il faut composer. Pour Albert Schatz⁴⁶ le fait qu'« environ 800.000 fonctionnaires » soient chargés d'appliquer les directives du gouvernement, nécessite de rendre l'administration plus efficace : il faut réformer son fonctionnement, le recrutement et l'organisation du travail des agents (Schatz, 1922 : 66-75). Comme en témoignent les publications de membres du Conseil d'État, tels que Blum (1918), René Favareille (1919) et Chardon (1926), cette doctrine s'impose au sein même de l'administration, autour de l'idée qu'il serait plus simple d'accepter le caractère irrémédiable de l'accroissement du rôle de l'État, pour se consacrer à l'amélioration de son fonctionnement (Favareille, 1919 : 83).

[226] Dans cet esprit, une commission est créée par décret du 3 août 1922 pour proposer des réformes, dans un but d'économies⁴⁷. Dès 1923, elle signale que s'il n'y a que deux méthodes en la matière – les compressions (de crédits et de personnel) et la réforme (des services, de leurs pouvoirs et procédures) – une connaissance précise des besoins de la nation et de l'état de l'administration est indispensable (Commission des réformes, 1923 : 885). En pratique, dans le contexte de crise financière et monétaire des années 1920, les compressions restent prioritaires. En 1924, le Cartel des gauches poursuit ainsi des compressions annoncées par le ministère Poincaré (Rolland, 1924), et en fait une condition du relèvement des traitements⁴⁸. Dès son retour, ce dernier est autorisé, par la loi du 3 août 1926, à procéder par décret à des « suppressions et fusions d'emplois, d'établissements et de services ». Du 13 août au 31

⁴⁴ Ils fondent l'Institut de statistique de Paris (Desrosières, 1985 : 285). Retraité, March devient vice-président du conseil de la SGF ; Parlementaire, Faure reste professeur de statistique à la faculté de droit de Paris.

⁴⁵ L'ouvrage le plus connu de ce « principal disciple français de Taylor » (Rosanvallon, 1990 : 233), est présenté, dans une réédition récente, comme « le texte fondateur du management » (Fayol, 1918). Sur le « fayolisme » et la réforme de l'État, voir (Chatriot, 2003)

⁴⁶ Agrégé de sciences économiques et politiques, professeur de droit (à Lyon, puis Lille) ce libéral convaincu est le premier à tenter d'appliquer la « doctrine administrative » de Fayol à l'organisation de l'État.

⁴⁷ Composée de Louis Marin, député, Paul Magny, sénateur, Albert Tirman, conseiller d'État et de Bloch.

⁴⁸ Communiqué du Conseil des Ministre, 11 oct. 1924 (Rials, 1977 : 196). Repris dans *Le Temps* et *Le Figaro* le 12 oct. 1924. Dans *l'Humanité* (du 12 au 18 octobre 1924) la révision des traitements est d'abord présentée comme une victoire, puis comme une aumône au « prolétariat administratif », au prix de compressions inacceptables.

décembre, 73 décrets sont promulgués⁴⁹ et conduisent à la régionalisation ou à la suppression de nombreux services⁵⁰.

Ce qu'un professeur à la faculté de droit de Bordeaux appelle une opération d'« élagage de bois mort » (Bonnard, 1927 : 10) ne repose toujours pas sur une statistique des effectifs. La seule évaluation globale qui semble avoir été menée dans la seconde moitié des années 1920 concerne le total des effectifs de 1927. Établi en réponse à une question écrite d'Adrien Dariac, député de l'Orne, il est publié au *Journal Officiel* le 31 octobre 1928 (p. 2496) et repris par les publications ultérieures de Rivet (1932 : 99) et du SNS (1944 : 50). C'est que la faiblesse de la SGF n'est pas que budgétaire. Alfred Sauvy* explique qu'à son entrée à la SGF, « tout ce que les ministères ne savaient ou ne voulaient pas faire [y] aboutissait » (Sauvy, 1975 : 35). Dans un autre registre, un politiste américain, Walter R. Sharp, après deux séjours de recherche sur l'administration française (en 1920-1922 et 1927) relève le désintérêt manifeste de celle-ci pour les statistiques sur son propre personnel. En juin 1927, interrogé par le chercheur à ce propos, le successeur de March, Michel Huber, répond « dans un haussement d'épaules » que la SGF n'a jamais eu ni personnel ni temps pour établir une telle statistique (Sharp, 1931 : vii et 14).

3.3. Faire face à la crise

Avec la Grande Dépression, « les nécessités financières n'ont pas cessé, depuis 1932, de s'imposer aux divers ministères » (Berthélemy, Rivéro, 1938 : 11). Malgré un rétablissement de l'équilibre budgétaire de 1926 à 1930, les compressions restent à l'honneur dans les années 1930, comme les décrets-lois Doumergue et Daladier en témoignent⁵¹. Celui du 4 avril 1934⁵² est ainsi destiné à « réaliser la réforme administrative par la réduction du nombre des agents de l'État » et prévoit une réduction globale des effectifs de 10%. C'est le retour aux réductions arithmétiques appliquées, selon un auditeur au Conseil d'État (favorable à ces mesures), « à peu près sans discernement », au risque de désorganiser des administrations déjà « surchargées » (Heilbronner, 1935 : 259). Cette mesure ne s'appuyant toujours pas sur une statistique des effectifs, des chiffres sont parfois cités à la Chambre : en fonction des députés, [227 : *tableau 3*] il y aurait 715 000, 841 781, 858 000 ou encore 861 998 fonctionnaires en France à l'aube des années 1930⁵³. De son côté, *L'Humanité* estime que 85 000 emplois vont être supprimés, évaluant donc les effectifs à 850 000 agents⁵⁴. D'une telle situation, François Perroux, alors professeur d'économie à la faculté de droit de Lyon, conclut que « notre information statistique touchant la fonction publique est indigne d'un grand État » (Perroux, 1933 : XIII).

Il reste, bien entendu, des partisans d'un renforcement de la SGF. Plusieurs projets, entre 1920 et 1932, recommandent d'en faire la coordinatrice de la production statistique (Chatriot, 2009). Mais malgré son rattachement à la Présidence du Conseil à plusieurs reprises (Marietti, 1949 : 41), et l'expérience du ministère de l'Économie nationale sous le Front populaire, son rôle et ses

⁴⁹ Détail dans (Berthélemy, 1927 : 133-135).

⁵⁰ Détail dans (Bonnard, 1927 : 11-25).

⁵¹ Sur les réformes de 1933-1938, voir (Berthélemy, Rivéro, 1938).

⁵² Pour une analyse détaillée voir (Heilbronner, 1935).

⁵³ Références complètes dans (Perroux, 1933 : 12). En 1944, le SNS signale une enquête de la direction du Budget sur une partie des effectifs de l'État au milieu des années 1930. À ce jour, nous ne l'avons pas encore retrouvée.

⁵⁴ *L'Humanité*, 5 et 6 avr. 1934.

moyens ne seront jamais véritablement renforcés (Huber, 1937). Pourtant, il y existe une sorte de « relève » pour la statistique des fonctionnaires (cf. tableau 3). En 1932, un statisticien adjoint, Raymond Rivet*, publie une « statistique des fonctionnaires en France et dans divers pays » (Rivet, 1932). Prenant la « contribution » de March pour modèle, elle semble être le fruit d'une impulsion extérieure. Lors des sessions de 1930 (Tokyo) et de 1931 (Madrid) de l'Institut international de statistique, une commission dirigée par Henri W. Methorst, secrétaire général de l'IIS depuis 1911 (et directeur de la statistique aux Pays-Bas), présente un rapport sur la « Statistique du Personnel des Administrations et des Services Publics » (Methorst, 1931). Il obtient que l'institut recommande l'établissement périodique de telles statistiques⁵⁵. L'étude de Rivet semble être née de cette [228] recommandation. Une même logique préside d'ailleurs au lancement de l'étude de Perroux sur les traitements, contribution française d'une enquête internationale commanditée par le *Verein für Sozialpolitik*⁵⁶ en 1932 (Perroux, 1933). Par ailleurs, un autre statisticien de la SGF entretient, en collaboration avec Sauvy, les fondements natalistes de la statistique des fonctionnaires. Comme l'explique P.-A. Rosental, à partir des années 1920, le développement des allocations familiales « donne une nouvelle vigueur à la question de la fécondité par groupes sociaux. Leur organisation et leur coût sont très variables selon les secteurs d'activité » et rendent ainsi nécessaire « une comptabilité fine de la fécondité sociale différentielle. » Il en prend pour exemple des travaux de Pierre Depoid* menés en 1937-1939, qui portent sur les familles de fonctionnaires, notamment à partir de données fournies par la direction du Budget. Surtout, ses travaux de 1938-1941 sur les taux de reproduction sont financés par l'Alliance (Rosental, 2003 : 188, 210).

Si ces études, fruit d'impulsions extérieures à la statistique administrative et aux décideurs politiques nationaux, restent marginales, une petite rupture semble se produire en 1938. Quatre ans après le décret-loi Doumergue, ceux du 12 novembre 1938 prévoient la création d'un comité de réorganisation administrative chargé de proposer des économies « sévères » et « profondes », nécessaires à une « rémunération convenable » des fonctionnaires⁵⁷. De novembre 1938 à juillet 1939, les décrets-lois successifs bloquent des salaires, gèlent les recrutements, et entraînent de fortes réductions des effectifs, afin de revenir sur « les abus » de 1931-1938 (Reynaud, 1939). Pour les justifier, un rapport précédant les décrets-lois propose une évaluation de la croissance du nombre des fonctionnaires entre 1914 (600 000) et 1938 (960 000) (Patouillet, 1938 : 302)⁵⁸. Cela n'est certainement pas le fruit du hasard : entre 1934 et 1938, Sauvy est le conseiller informel de Reynaud, qui l'appelle à son cabinet le 3 novembre 1938, pour participer à la rédaction du train du 12 novembre (Sauvy, 1972 : 70).

Première légitimation du rôle d'éclaireurs de l'action publique des statisticiens ? Les quelques exemples évoqués ici montrent surtout que le gouvernement n'a jamais eu besoin de mettre en place un recensement des fonctionnaires pour en réduire le nombre.

⁵⁵ Compte rendu de la XX^e Session de l'IIS, Madrid, 14-20 sept. 1931, *BIIS*, XXVI(1), 1936, p. 127, 185.

⁵⁶ Cette « association pour la politique sociale » regroupait, depuis la fin du XIX^e siècle, des universitaires « réformateurs sociaux » (Abelshauser, 1992).

⁵⁷ Voir *Le Figaro*, 13 nov. 1938.

⁵⁸ Comme si avec l'existence ce chiffre la réduction des effectifs faisait désormais consensus, la contestation des décrets ne repose cette fois que sur la question des traitements : *La tribune des fonctionnaires*, 19 et 27 mars 1937 ; 7 janv. et 29 avr. 1939.

Conclusion

L'histoire de l'invention de la statistique des fonctionnaires dans les années 1890-1930 s'apparente, *a priori*, au récit d'un double échec : des statisticiens à imposer aux pouvoirs législatif et exécutif la mise en place d'un recensement des fonctionnaires ; de l'État à se donner les moyens de compter efficacement ses agents.

Dans les années 1890-1930, la production et l'usage de la statistique des fonctionnaires ne relèvent pas seulement d'une logique politico-administrative, mais aussi d'une logique « technicienne » d'affirmation professionnelle, et « militante » dans la dénonciation du fonctionnarisme et de la dépopulation. Ses promoteurs initiaux évoluent donc sur une frontière poreuse entre administration, statistique, milieux réformateurs et organisations natalistes, dans un cadre national et international. Ainsi, la notion d'« intelligence » forgée par Paul-André Rosental afin de [229] dépasser les limites propres à une analyse en termes d'expertise semble pouvoir être transposée à la statistique des fonctionnaires. Celle-ci doit être pensée comme le fruit d'un processus où « institutions, politiques et savoirs se construisent simultanément » (Rosental, 2007 : 7).

Le développement considérable de la statistique étatique des fonctionnaires atteste ainsi la capacité de l'État à transformer des outils forgés à sa marge, parfois même contre lui, en véritables instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2004). Depuis les années 1940, l'amélioration des moyens mis en œuvre par l'État pour compter ses agents semble refléter un tel processus. Après l'enquête du SNS menée (sous la direction de Rivet) entre 1941 et 1943 (SNS, 1944), l'INSEE publie un « recensement général des agents des services publics », de façon irrégulière entre 1949 et 1969, bisannuelle à partir de 1976. En parallèle, à partir des années 1980, la Direction général de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)⁵⁹ publie un rapport annuel sur la fonction publique. Enfin, ce dispositif a été complété en 1999 par l'Observatoire de l'emploi public (OEP), chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les trois fonctions publiques⁶⁰. De Turquan en 1899, à l'OEP en 1999, on assiste à la lente maturation d'une « intelligence de l'État » dont le caractère réflexif ne va pas de soi, et n'est pas immuable⁶¹.

Il n'est d'ailleurs pas certain que l'existence d'un appareil statistique modifie les discours politiques, ni qu'elle permette un passage à une « politique du nombre » mieux éclairée. En 2005, le ministre de la Fonction publique affirme ainsi que son ministère « ne sait pas trop » combien il y a de fonctionnaires. Deux ans plus tard, le secrétaire d'État qui lui succède, déclare qu'il n'est « pas normal que 24 % de la population active soit fonctionnaire », exagérant ainsi d'un à trois millions – en fonction de la définition choisie – le nombre des fonctionnaires⁶². En décembre

⁵⁹ Créée par l'ordonnance n°45-2283 du 9 oct. 1945.

⁶⁰ Dont la création fut décidée lors du comité interministériel pour la réforme de l'État du 13 juillet 1999, et rendue effective par le décret n°2000-663 du 13 juil. 2000.

⁶¹ Notons que depuis la réorganisation de la DGAFP en 2007, c'est le « bureau des statistiques, des études et de l'évaluation », service statistique ministériel du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique qui mène les travaux dont l'OEP était chargé depuis 2000 (Gonzalez-Demichel, 2008).

⁶² R. Dutreil, interview sur *Public Sénat*, émission « Face à la Presse », 20 jan. 2005 ; A. Santini sur RTL, le 14 août 2007, déclaration reprise le lendemain dans *Le Monde*, commentée par (Clerc, 2007).

2007, un rapport de l'inspection générale des finances aurait souligné l'incapacité de l'État à évaluer de façon précise le nombre de ses agents qui prendraient leur retraite en 2008 : la règle de non remplacement d'un départ sur deux aurait été établie sur la base d'un « inventaire à la Prévert »⁶³. Sans négliger la part que peut prendre la communication politique dans ces déclarations, elles soulignent la persistance d'une cohabitation paradoxale entre les discours sur l'incapacité de l'État à connaître ses effectifs, une production inégalée de chiffres publics sur la question, et la mise en œuvre de politiques de réduction du nombre des fonctionnaires. Cela nous rappelle que, si la construction et la circulation de chiffres sur les agents de l'État résulte pour partie du degré de volonté politique (du parlement ou du gouvernement), elles dépendent autant des moyens des institutions statistiques (en termes de budget et de légitimité) et du niveau de coopération interinstitutionnelle (interministérielle ; législatif-exécutif ; organismes statistiques-ministères). Il s'agit donc moins de savoir si l'État connaît le nombre de ses fonctionnaires que se demander qui, dans l'État, dispose de cette information, comment elle lui est parvenue, et en quoi celle-ci influe sur son comportement vis-à-vis de la question des effectifs.

[230] Enfin, les développements précédents plaident pour une reconsidération des chiffres produits et utilisés par les contemporains pour faire l'histoire du nombre des fonctionnaires. Par une histoire intellectuelle de la statistique des fonctionnaires, le matériau quantitatif (re)devient une source pertinente de l'histoire de l'État contemporain.

⁶³ *Le Canard enchaîné*, 12 déc. 2007. D'après le projet de loi de Finances pour 2010, 98 400 postes (équivalent temps plein) ont été supprimés en vertu de cette règle entre 2007 et 2010 [http://www.comptes-publics.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/plf2010/plf2010_som.php – valide le 22-12-2009]

Tableaux

Le nom des auteurs de travaux sur les fonctionnaires cités dans l'article est souligné. Dans les tableaux 2 et 3, l'appartenance à une commission, société, etc. est indiquée par les zones grisées ; la présentation d'une statistique des fonctionnaires est signalée par des hachures.

Tableau 1 : Quelques acteurs principaux de la statistique des fonctionnaires (1890-1940)

<u>Bertillon, J.</u>	(1851 - 1922) Médecin, frère d'Alphonse Bertillon (père de l'anthropométrie en France). En 1883, il succède à son père à la tête de la statistique municipale de Paris (jusqu'en 1913)
Cheysson, É.	(1836-1910), X1854, disciple de Le Play, membre actif de la SES, il est ingénieur des ponts et chaussées. Il a été directeur du Creusot, directeur des cartes et plans au ministère des Travaux publics. Professeur à l'École libre dès 1882, il est élu à la section IV de l'ASMP en 1901
<u>Depoid, P.</u>	(1909-1968), X1929, entré à la SGF en 1932 il la quitte en 1941 pour les assurances privées. Professeur à l'Institut de statistique de l'université de Paris à partir de 1943, il est membre du Comité technique de l'INED dès sa création
<u>Faure, F.</u>	(1853-1929) Professeur de statistique à la faculté de droit de Paris à partir de 1892. Directeur de la <i>Revue politique et parlementaire</i> à partir de 1901. Successivement député de Gironde (1885-1889), directeur général de l'Enregistrement (1896-1901), chef de cabinet de Doumer (1917), et sénateur de Gironde (1924-1929). Avec March et Émile Borel, il fonde l'Institut de statistique de Paris en 1922
Fontaine, A.	(1860-1931), X1878, ingénieur des mines, il est le premier directeur du Travail de 1899 à 1920. C'est sur proposition de Cheysson qu'il est accepté à la SES en 1890, où il fera la connaissance de Turquan. Jusqu'à l'autonomie de la SGF en 1910, il est le supérieur hiérarchique de March. Il préside le conseil d'administration du BIT en 1919
Foville, A.	(1843-1913), X1861, auditeur au Conseil d'État à partir de 1866, chef du bureau de statistique et législation comparée des Finances en 1877, il est élu à la section IV de l'ASMP en 1896, il est conseiller maître à la Cour des comptes et enseigne à l'École libre à partir de 1900
Levasseur, É.	(1828-1911), Normalien, agrégé d'histoire (1854), professeur au Collège de France et à l'École libre, il est élu à la section IV de l'ASMP en 1868
<u>March, L.</u>	(1859-1932), X1878, il entre en 1892 à l'Office du Travail à la demande de Fontaine. Responsable du recensement professionnel en 1896, il est directeur de la SGF de 1910 à 1920. Initiateur de la Société française d'eugénique (1912-1913), il fonde l'Institut de statistique de Paris avec Faure et Borel en 1922
Neymarck, A.	(1948-1921) Journaliste, publiciste libéral et statisticien autodidacte, il est directeur-propriétaire d'un "journal financier politique" <i>Le Rentier</i>
<u>Rivet, R.</u>	(1906-1958) X1929, fait toute sa carrière dans la statistique publique. Statisticien adjoint à la SGF en 1932, il sera ensuite administrateur SNS et INSEE. Inspecteur général le 17 septembre 1945 ; en 1950, il est chef de la division des statistiques économiques de l'INSEE
Sauvy, A.	(1898-1990) X1920, entre à la SGF en 1922. Directeur du service d'observation des prix en 1929 ; Conseiller de Charles Spinasse en 1937 ; de Paul Raynaud en 1938 ; il est le premier directeur de l'INED en 1945
<u>Turquan, V.</u>	(1857-1907), surnuméraire au ministère des Finances en 1878, il devient chef du bureau de la SGF en 1887, poste qu'il quitte pour celui de percepteur en province en 1896 ou 1897

Tableau 2 : Statistiques des fonctionnaires et appartenances institutionnelles (1^e génération : 1890-1920)

Nom	Polytechnique	Administration		Commissions				Sociétés savantes et/ou réformatrices			International				
		SGF	Autre(s) service(s)	Recensement professionnel		Dépopulation (natalité) - 1902	Stat. des fonctionnaires - 1905	SSP	SES	ASMP	Alliance nationale	Société française d'eugénique	Congrès international des sciences administratives	IIS	Congrès international d'eugénique
				1887	1894										
Bertillon, J.															
Cheysson, É.															
<u>Eaure, E.</u>															
Fontaine, A.															
Foville, A.															
Levasseur, É.															
<u>March, J.</u>															
Neymarck, A.															
<u>Turquan, V.</u>															

Tableau 3 : Statistiques des fonctionnaires et appartenances institutionnelles (2^e génération : 1920-1940)

Nom	Polytechnique	Administration				Fondation Carrel	Sociétés savantes et/ou réformatrices			International	
		SGF	SNS	INSEE	INED		SSP	ASMP	Alliance nationale	Congrès intern. des sciences administratives	IIS
Sauvy, A.											
<u>Rivet, R.</u>											
Depoid, P.											

Sources : *Bulletin de l'IIS*, *Journal de la SSP*, *Bulletin du CSS*, *Population*, *Eugénique*, (Becchia, 1986), (Cointepas, 2008) (Desrosières, 1985), (De Luca Barrusse, 2008), (Rosental, 2003), (Schneider, 1990), (Thuillier, 1987), (Topalov, 1999b), (Touchelay, 2008).

[230-233]

Références

- ABELSHAUSER, W., 1992. « Aux origines de l'économie sociale de marché. État, économie et conjoncture dans l'Allemagne du XX^e siècle », *Vingtième siècle*, 34, 175–191.
- ARMATTE, M., 2005. « Lucien March (1859-1933). Une statistique mathématique sans probabilité? », *Journ@l Electronique d'Histoire des Probabilités et de la Statistique*, 1(1), mars. [<http://www.jehps.net/Mars2005/Armatte.pdf> - valide le 22-12-09]
- BARUCH, M. O., 1997. *Servir l'État français. L'administration en France de 1940 à 1944*, Paris, Fayard.
- BARUCH, M. O., 2004. « L'État et les sociétés en guerre en Europe : le cas français », *Histoire, économie & société*, avril-juin, 235–246.
- BAUDIN, P., 1905. *Annexe au rapport supplémentaire n°2284. Budget général de l'exercice 1905 ; Rapport général ; État H et L*, Paris, Montteroz, 1905.
- BEAUQUIER, C., 1885. « La plaie du fonctionnarisme », *Revue socialiste*, mai, pp. 394-414.
- BECCHIA, A., 1986. « Les milieux parlementaires et la dépopulation de 1900 à 1914 », *Communications*, 44, 201–246.
- BERTHELEMY, H., 1908[1913]. *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau.
- BERTHELEMY, H., 1927. *Les réformes administratives et judiciaires de 1926*, Paris, Rousseau.
- BERTHELEMY, H., RIVERO, J., 1938. *Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938*, Paris, Rousseau.
- BEZES, P., 2009. *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- BLUM, L., 1936[1918]. *La réforme gouvernementale*, Paris, Grasset.
- BOCK, F., 1984. « L'exubérance de l'État en France de 1914 à 1918 », *Vingtième siècle*, 3, 41–51.
- BONNARD, R., 1927. *Les décrets-lois du ministère Poincaré*, Paris, Girard.
- BOURDIEU, P., CHRISTIN, O., WILL, P.-É., 2000. « Sur la science de l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 133, juin, 3–9.
- BRIAN, É., 1989. « Statistique administrative et internationalisme statistique pendant la seconde moitié du XIX^e siècle », *Histoire & Mesure*, IV (3-4), 201–224.
- BRIAN, É., 1994. *La mesure de l'État. Administrateurs et géomètres au XVIII^e siècle*, Paris, Albin Michel.
- BRIAN, É., 2001. « Nouvel essai pour connaître la population du royaume : histoire des sciences, calcul des probabilités et population de la France vers 1780 », *Annales de démographie historique*, 38(2), 173–222.
- BRIAN, É., 2002. « Transactions statistiques au XIX^e siècle. Mouvements internationaux de capitaux symboliques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 145, déc., 34–46.
- CAHEN, G., 1911. *Les fonctionnaires. Leur action corporative*, Paris, Armand Colin.
- Carré de Malberg, N., 1998. « Les fonctionnaires du Budget, le Parlement et la commission des finances de l'Assemblée nationale à travers les archives orales » in *La direction du budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur ou témoin ?*, CHEFF, Paris, 1998, p. 82-125.
- CHAMBRE DES DEPUTES, 1894. *Rapport n°532 [engagements électoraux]. Annexe au PV de la séance du 15 mars 1894*, Paris, Chambre des Députés, Motteroz.
- CHAMBRE DES DEPUTES, 1921. *Rapport n°3160. Annexe au PV de la 2^e séance du 12 juillet 1921 [Remis le 30 sept. 1921]*, dans *Impressions*, Paris, Impr. du Journal officiel.
- CHARDON, H., 1908. *L'Administration de la France. Les fonctionnaires*, Paris, Perrin.

- CHARDON, H., 1912. *Le pouvoir administratif*, Paris, Perrin.
- CHARDON, H., 1926. *L'Organisation de la République pour la paix*. Paris-New Heaven, PUF-Yale Univ. Press.
- CHATRIOT, A., 2003. « Fayol, les fayoliens et l'impossible réforme de l'administration durant l'entre-deux-guerres », *Entreprises et Histoire*, 34, déc., 84–97.
- CHATRIOT, A., 2009. « Organiser des services de documentation permanente. Débats et projets autour des statistiques au Conseil national économique au début des années 1930 », in TOUCHELAY, B., VERHEYDE, P. (dir.), *La genèse de la décision. Chiffres publics, chiffres privés dans la France du XX^e siècle*, Pompignac, Éditions Bière, p. 147–162.
- CHEYSSON, É., 1882. « Le Conseil supérieur de statistique en France. Rapport fait à la Société statistique de Paris. Annexe au procès verbal de la séance du 19 juillet 1882 », *Journal de la société statistique de Paris*, suppl. au n^o de septembre, 1–16.
- CHEYSSON, É., 1887. *Le Recensement des professions. Rapport présenté au Conseil supérieur de statistique dans sa séance du 19 janvier 1887. Extrait du compte rendu des travaux du Conseil supérieur de statistique (session 1886-1887)*, Paris, Imp. nationale.
- CHEYSSON, É., 1892. *The Electric Tabulating Machine. Translated from the "Journal de la Société de Statistique de Paris" by Arthur W. Ferguson*, New York, C. C. Shelley.
- CLERC, D., 2007. « Sept millions de fonctionnaires ? », *Alternatives économiques*, sept. 2007.
- COINTEPAS, M., 2008. *Arthur Fontaine (1860-1931). Un réformateur, pacifiste et mécène au sommet de la Troisième République*, Rennes, PUR.
- COMMISSION DE LA DEPOPULATION, 1902a. *Natalité n^o1 à 3*, PV des 5, 12 février et 5 mars 1902, Melun, Imp. administrative.
- COMMISSION DE LA DEPOPULATION, 1902b. *Tableaux statistiques recueillis ou établis par les soins du comité d'études. Edition spéciale de l'alliance nationale pour l'accroissement de la population française*, Melun, Imp. administrative.
- COMMISSION DES REFORMES, 1923. *Premier rapport adressé à M. le Ministre des Finances*. Paris, Imp. des journaux officiels.
- CONSEIL SUPERIEUR DE STATISTIQUE, 1908. *Rapport préliminaire de la Commission de la statistique des fonctionnaires (Extrait du Bulletin n^o10)*, Paris, Imp. nationale.
- CRAIGIE, P. G., 1921. « Obituary: Luigi Bodio », *Journal of the Royal Statistical Society*, 84(1), 135–136.
- DE LUCA BARRUSSE, V., 2008. *Les familles nombreuses. Une question démographique, un enjeu politique. France (1880-1940)*, Rennes, PUR.
- DESROSIERES, A., 1985. « Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940 », *Revue française de sociologie*, 26(2), 277–310.
- DESROSIERES, A., 2000[1993]. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- DIDIER, E., 2009. *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie*, Paris, La Découverte.
- DIGEON, C., 1992 [1959]. *La crise allemande de la pensée française (1870-1914)*, Paris, PUF.
- FAURE, F., 1910a. « Les fonctionnaires français », *Revue politique et parlementaire*, mai, 321–334.
- FAURE, F., 1910b. « La statistique des fonctionnaires publics en France et dans les principaux pays d'Europe », *Premier congrès international des sciences administratives à l'Exposition Universelle internationale de Bruxelles 1910. [Section III]*, Bruxelles, J. Goemaere.

- FAURE, F., 1912. « Rapport sur le dénombrement des fonctionnaires par catégories », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, 11, 41–51.
- FAVAREILLE, R., 1919. *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self-administration)*, Paris, Albin Michel.
- FAYOL, H., 1999 [1919]. *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod.
- FOUCAULT, M., 1994 [1981]. « "Omnes et singulatim" : vers une critique de la raison politique », *Dits et écrits*, t. 4, Paris, Gallimard, 134–161.
- FOVILLE (de), A., 1908. « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, 4 et 11 juillet, 4–5 et 43–44.
- FOVILLE (de), A., 1909. « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, 11 septembre, 383–385.
- FOVILLE (de), A., 1910. « La statistique des fonctionnaires », *L'Économiste français*, 27 août, 307–308.
- FRETIGNE, J.-Y., 2000. « L'émigration méridionale de 1901 à la grande guerre : enjeux démographiques et politiques dans l'œuvre de Napoleone Colajanni », *Mélanges de l'École française de Rome*, 112(1), 291–316.
- GARNER, J. W., 1919. « Administrative reform in France », *The American Political Science Review*, 13(1), 17–46.
- GONZALEZ-DEMICHEL, C., 2008. « La statistique au ministère chargé de la fonction publique : interview de Christine Gonzalez-Demichel », *Courrier des statistiques*, 125, nov.-déc., 96–98.
- GUILLOIS, A., 1924. « Chronique administrative de la France. La question des économies : les simplifications et les réformes administratives », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 41(2), 249–270.
- HEILBRONNER, A., 1935. « Les décrets-lois du ministère Doumergue », *Revue politique et parlementaire*, juillet, 254–261.
- HUBER, M., 1937. *Quarante années de Statistique générale de la France (1896-1936). Communication présentée à la Société statistique de Paris, le 20 janvier 1937*, Paris, Berger-Levrault.
- HURET, R., 2008. *La fin de la pauvreté ? Les experts sociaux en guerre contre la pauvreté aux États-Unis (1945-1974)*, Paris, EHESS.
- INSEE, 1949. *Recensement général des agents des services publics*, Paris, Imp. nationale & PUF.
- LASCOUMES, P., LE GALES, P. (dir.), 2004. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la FNSP.
- LEMERCIER, C., 2007. « Guerres, après guerre et statistiques », *Histoire & Mesure*, XXII(1), 3–4
- LEROY-BEAULIEU, P., 1900. *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin.
- MARCH, L., 1908 [1907], « Les statistique de familles », *Bulletin de l'Institut international de statistique*, XVII, 209–220.
- MARCH, L., 1912. « Rapport du directeur de la Statistique générale de la France à monsieur le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, Paris, le 25 janvier 1912 », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, 11, 19–26.
- MARCH, L., 1913. « Contribution à la Statistique des fonctionnaires », *Bulletin de la SGF*, III(1), 67–93.
- MARCH, L., 1930 [1920]. « Rapport du directeur de la Statistique générale de la France à monsieur le ministre du Travail, Paris, le 20 février 1920 », *Bulletin du Conseil supérieur de statistique*, 12, 9–12.
- MARIETTI, P.-G., 1949. *La statistique générale en France*, Paris, PUF.

- MAYO-SMITH, R., 1891. « Reviewed work(s) : *l'État moderne et ses fonctions*. By Paul Leroy-Beaulieu. », *Political Science Quarterly*, 6(2), 347–348.
- MESPOULET, M., 2008. *Construire le socialisme par les chiffres. Enquêtes et recensements en URSS de 1917 à 1991*, Paris, INED.
- METHORST, H. W., 1931, « Statistique du Personnel des Administrations et des Services Publics », *Bulletin de l'Institut international de statistique*, XXVI(2), 1936, 629–656.
- MINISTERE DU COMMERCE, DIRECTION DE L'OFFICE DU TRAVAIL, SERVICE DU RECENSEMENT PROFESSIONNEL, 1899. *Résultats statistiques du recensement des industries et professions [Dénombrement général de la population du 29 mars 1896]*, Tome 1. *Introduction. Région de Paris au nord et à l'Est*, Paris, Imp. nationale.
- NEYMARCK, A., 1887. *Les dettes publiques européennes*. Paris, Guillaumin.
- NEYMARCK, A., 1900. « L'institut international de statistique à Christiana (sept. 1899) », *Journal de la société statistique de Paris*, janvier, 26–30.
- PARTI REPUBLICAIN, RADICAL ET RADICAL SOCIALISTE, 1903. *Compte rendu du deuxième congrès annuel du parti républicain, radical et radical socialiste*, Paris, Au siège du comité.
- PATUILLET, J., 1938. « La Réorganisation administrative », *L'État moderne*, 11(12), décembre, 300–304.
- PERROT, J.-C., 1992. *Une histoire intellectuelle de l'économie politique (XVII^e-XVIII^e siècle)*, Paris, EHESS.
- PERROUX, F., 1933. *Les traitements des fonctionnaires en France*, Paris, Sirey.
- RASMUSSEN, A., 1995. *L'Internationale scientifique 1890-1914*, Thèse de doctorat en histoire, Paris, EHESS.
- RENOUVIN, P., 1925. *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris-New Heaven, PUF-Yale University Press.
- REYNAUD, P., 1939. *Courage de la France*, Paris, Flammarion [Discours radiodiffusés des 12 nov. 1938 et 6 mars 1939, 32 et 169].
- RIALS, S., 1977. *Administration et organisation 1910-1930 : de l'organisation de la bataille à la bataille de l'organisation*, Paris, Beauchesne.
- RIVET, R., 1932. « La statistique des fonctionnaires en France et dans divers pays », *Bulletin de la SGF*, XXII(I), 95–140.
- ROLLAND, L., 1924. « Le projet du 17 janvier et la question des "décrets-lois" », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, XLI(1), 42–74.
- ROSENTAL, P.-A., 2003. *L'intelligence démographique. Science et politique des populations en France (1930-1960)*, Paris, Odile Jacob.
- ROSENTAL, P.-A., 2007. « L'argument démographique. Population et histoire politique au XX^e siècle », *Vingtième siècle*, 95, 3–14.
- ROSANVALLON, P., 1990. *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Le Seuil.
- ROSTAND, E., 1896. *Les solutions socialistes et le fonctionnarisme. Comité de défense et de progrès social, séance du vendredi 20 mars 1896*. [Extrait de *La réforme sociale*.]
- ROUBAN, L., 1996. *La fonction publique*, Paris, La Découverte.
- SAUVY, A., 1972. *De Paul Reynaud à Charles de Gaulle. Un économiste face aux hommes politiques 1934-1967*, Paris, Casterman.

- SAUVY, A., 1975. « Statistique générale et Service national des statistiques de 1919 à 1944 », *Journal de la Société de la Statistique de Paris*, I(1), 34–43.
- SAUVY, A., 1984. *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, Vol. 3, Paris, Économica.
- SCHATZ, A., 1922. *L'Entreprise gouvernementale et son Administration*, Paris, Grasset.
- SCHNEIDER, W. H., 1990. *Quality and Quantity. The Quest for Biological Regeneration in Twentieth-Century France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHOR, P., 2009. *Compter et classer. Histoire des recensements américains, 1790-1940*, Paris, EHESS.
- SCHWEBER, L., 1996. « L'histoire de la statistique, laboratoire pour la théorie sociale », *Revue française de sociologie*, 37(1), 107–128.
- SERVICE NATIONAL DE LA STATISTIQUE, 1944. *Contribution à la statistique des fonctionnaires de l'État (Effectifs, Traitements, Pensions de retraite)*, Paris, Imp. nationale.
- SHARP, W.R., 1931. *The French Civil Service : Bureaucracy in Transition*, New York, Macmillan.
- SIWEK-POUYDESSEAU, J. 1989. *Le syndicalisme des fonctionnaires jusqu'à la guerre froide. 1848-1948*, Lille, PUL.
- STANZIANI, A., 2008. « Information économique et institutions. Analyses historiques et modèles économiques », in MARGAIRAZ, D., MINARD, P. (dir.) *L'information économique, XVI^e-XIX^e siècle*, Paris, CHEFF, p. 17–36.
- STATISTIQUE GENERALE DE LA FRANCE, 1913. *Historique et travaux de la fin du XVIII^e siècle au début du XX^e*, Paris, Imp. nationale.
- TAPINOS, G., 1999. « Paul Leroy-Beaulieu et la question de la population. L'impératif démographique, limite du libéralisme économique », *Population*, 1, 103–123.
- THEBAUD, F., 1985. « Le mouvement nataliste dans la France de l'entre-deux-guerres : L'Alliance Nationale pour l'Accroissement de la Population Française », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, avril-juin, 276–301.
- THUILLIER, G., 1987. *La Bureaucratie en France aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Économica.
- TOPALOV, C., 1999a « Une révolution dans les représentations du travail. L'émergence de la catégorie de « population active » au XIX^e siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, 40(3), 445–473.
- TOPALOV, C., 1999b. *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, EHESS.
- TOUCHELAY, B., 2008, « L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale », *Les Cahiers du CHATEFP*, 10, 9–118.
- TURQUAN, V., 1899. *Essai de recensement des employés et fonctionnaires de l'État, suivi d'une statistique des pensionnaires de l'État*, Paris, Secrétariat de la société d'économie sociale.
- WEBER, F., 1992 (dir.) « Histoire et statistique. Questions sur l'anachronisme des séries longues », *Genèses*, 9, 91–119.
- WEBER, M., 1995[1921]. *Économie et société*, t. 1 : *Les catégories de la sociologie*, Paris, Plon.